



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 587

Bogotá, D. C., jueves, 28 de mayo de 2026

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 557 DE 2026

por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del sector defensa y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 19 de mayo de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Congreso de la República

Asunto: Radicación de Proyecto de Ley número 557 de 2026, *por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del Sector Defensa y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Secretario General,

De la manera más amable, y de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6º numeral 2, 139, 140, 145, de la Ley 5º de 1992, el abajo suscrita me permito presentar a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley número 557 de 2026**, *por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del sector defensa y se dictan otras disposiciones*, para el correspondiente estudio y trámite legislativo, en los términos definidos por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, conforme a lo expresado en la exposición de motivos y el articulado que acompaña al presente oficio.

Esta iniciativa legislativa busca saldar una deuda histórica con los más de 18.000 servidores públicos civiles que garantizan el soporte logístico, administrativo y técnico de la seguridad nacional, reconociendo que la naturaleza de su servicio exige un marco normativo diferenciado y protector.

Cordialmente,

Amanda López Hernández
Cédula de ciudadanía No. 63.476.066 de Mogotes
Víctima del Conflicto Armado
Representante a la Cámara – CITREP 4

PROYECTO DE LEY NÚMERO 557 DE 2026

por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del sector defensa y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción

El Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, junto con las instituciones que integran el sector defensa y seguridad del país – entre ellas el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de Colombia, la Fuerza Aeroespacial Colombiana y la Policía Nacional de Colombia – cuentan con un amplio grupo de servidores públicos civiles que cumplen funciones fundamentales para el adecuado funcionamiento del sistema de defensa y seguridad del Estado colombiano.

Este personal civil constituye un componente esencial de la estructura institucional del sector

defensa, ya que su labor permite garantizar la continuidad operativa, logística, técnica, administrativa y científica de las instituciones encargadas de proteger la soberanía nacional, la integridad territorial y el orden constitucional.

A lo largo de las últimas décadas, el personal civil del sector defensa ha asumido responsabilidades cada vez más complejas y especializadas, participando activamente en áreas estratégicas como:

- Logística militar y abastecimiento de material estratégico.
- Mantenimiento y reparación de armamento y material de guerra.
- Sanidad militar y servicios de salud especializados.
- Inteligencia y análisis estratégico.
- Tecnologías de la información y comunicaciones militares.
- Investigación criminal y apoyo forense.
- Mantenimiento aeronáutico de aeronaves militares y policiales.
- Manejo de arsenales, municiones y explosivos.
- Desarrollo tecnológico y científico aplicado a la defensa.
- Gestión administrativa y financiera del sector defensa.

El adecuado funcionamiento de estas áreas depende en gran medida de la capacidad técnica, experiencia y compromiso del personal civil que presta sus servicios en instalaciones militares y policiales en todo el territorio nacional.

En muchos casos, estos trabajadores desarrollan sus funciones en contextos institucionales caracterizados por altos niveles de exigencia operativa, disponibilidad permanente, trabajo en instalaciones estratégicas del Estado, manipulación de equipos o materiales de alto riesgo, así como exposición indirecta a situaciones derivadas del conflicto armado, operaciones militares o actividades relacionadas con la seguridad nacional.

Pese a la importancia estratégica de sus funciones y al papel que desempeñan en el sostenimiento del aparato de defensa del Estado, el personal civil del sector defensa no cuenta actualmente con un régimen laboral moderno que reconozca plenamente las particularidades de su actividad y las condiciones especiales en las que prestan sus servicios.

La regulación aplicable a este grupo de servidores públicos se encuentra, en gran medida, basada en disposiciones expedidas hace más de tres décadas, especialmente el Decreto número 1214 de 1990¹,

¹ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989. Decreto número 1214 DE 1990, por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

norma que estableció el estatuto del personal civil del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional en un contexto institucional, económico y social significativamente distinto al actual.

Si bien el Decreto número 1214 de 1990 representó en su momento un avance en la regulación del régimen laboral del personal civil del sector defensa, el paso del tiempo ha evidenciado la necesidad de actualizar este marco normativo para adecuarlo a los principios constitucionales vigentes, a la evolución del derecho laboral y de la seguridad social en Colombia, y a las transformaciones propias del sector defensa y seguridad.

En efecto, desde la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano ha experimentado un importante proceso de fortalecimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, particularmente en materia de dignidad humana, igualdad, seguridad social, estabilidad laboral y condiciones dignas de trabajo.

En este contexto, resulta necesario que el legislador adopte medidas orientadas a modernizar el régimen laboral del personal civil del sector defensa y seguridad, reconociendo la naturaleza especial de sus funciones y garantizando condiciones laborales acordes con los principios constitucionales y con las exigencias actuales del servicio público en este sector estratégico del Estado.

El presente proyecto de ley surge precisamente como una respuesta a esta necesidad, proponiendo la adopción de un conjunto de medidas orientadas a vinculado al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

De esta manera, la iniciativa busca contribuir al reconocimiento institucional del papel que desempeñan estos servidores públicos en la estructura del Estado colombiano, al tiempo que promueve la dignificación de su trabajo y el fortalecimiento del sector defensa mediante la consolidación de un régimen laboral más justo, actualizado y coherente con los principios constitucionales que rigen el Estado social de derecho.

2. Problemática actual

El personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional enfrenta, actualmente, un conjunto de limitaciones y vacíos normativos que afectan su bienestar laboral, su seguridad social y la eficiencia del servicio público en el sector defensa y seguridad. Estas problemáticas generan una desigualdad significativa frente a otros servidores públicos del Estado, afectando tanto su estabilidad como su motivación laboral.

2.1. Restricciones históricas al pago de horas extras

El Decreto número 1214 de 1990, que regula el estatuto del personal civil del sector defensa, estableció límites estrictos para el reconocimiento del pago de horas extras, dejando al personal civil sin una compensación económica proporcional

por las labores adicionales que realizan de manera frecuente y necesaria para la operación de las instituciones del sector defensa.

En la práctica, miles de trabajadores civiles deben cumplir horas extraordinarias continuas debido a la naturaleza estratégica de sus funciones, como el mantenimiento de aeronaves, la supervisión de arsenales o la atención de emergencias logísticas, sin que se reconozca económicamente este esfuerzo, generando una clara injusticia comparativa frente a otros empleados públicos con regímenes modernos de compensación por trabajo suplementario.

2.2. Exclusión del sistema de salud de la fuerza pública al pensionarse

Actualmente, el personal civil que llega a la jubilación es desvinculado del sistema de salud militar o policial, lo que interrumpe la continuidad de la atención médica, obligando a los pensionados a trasladarse a sistemas generales de salud (EPS) que no siempre cuentan con la misma cobertura, especialización ni infraestructura. Esta situación genera:

- Riesgos en la continuidad de tratamientos médicos.
- Pérdida de atención especializada para enfermedades propias de la actividad laboral en el sector defensa.
- Un impacto directo sobre la calidad de vida y la seguridad social de los trabajadores que han dedicado décadas al servicio del Estado.

La exclusión del sistema de salud militar/policial también contraviene los principios de igualdad y seguridad social establecidos en la Constitución Política de Colombia (artículos 13, 48) y la Sentencia de la Corte Constitucional SU 304 - 2024² protege la estabilidad laboral reforzada de persona en estado de debilidad manifiesta por razones de Salud.

2.3. Ausencia de reconocimiento de pensión de alto riesgo

Muchos trabajadores civiles del sector defensa realizan funciones con exposición significativa a riesgos laborales, incluyendo:

- Manipulación de armamento y explosivos.
- Mantenimiento de aeronaves militares.
- Actividades en arsenales y laboratorios forenses.
- Operaciones logísticas en zonas de conflicto.

A pesar del peligro que generan estas labores, actualmente no existe un reconocimiento formal de pensión de alto riesgo para estos servidores públicos, generando inequidad frente al personal uniformado y limitando la protección social frente a posibles

accidentes o enfermedades profesionales derivadas de la exposición al riesgo.

2.4. Jornadas laborales extensas sin regulación especial

El personal civil en el sector defensa suele cumplir jornadas superiores a las 48 horas semanales, muchas veces de forma irregular, debido a la necesidad de atender situaciones operativas, logísticas o de emergencia que requieren disponibilidad permanente. A diferencia de otros servidores públicos, el personal civil del sector defensa no cuenta con una regulación clara que limite la jornada, garantice descansos efectivos ni reconozca compensaciones, lo que afecta su salud física y mental, genera sobrecarga laboral y puede repercutir en la eficiencia institucional.

2.5. Falta de actualización del régimen laboral

Gran parte de la normativa aplicable al personal civil del sector defensa, incluyendo el Decreto número 1214 de 1990, se encuentra desactualizada y no responde a los principios modernos de derecho laboral y de seguridad social:

- No incorpora avances en protección de derechos fundamentales.
- No se adecúa a las exigencias actuales de eficiencia y disponibilidad del sector defensa.
- No refleja las obligaciones internacionales en materia de trabajo y seguridad social reconocidas por Colombia.

Esta falta de actualización normativa limita la capacidad del Estado para garantizar equidad, justicia y seguridad social efectiva a los más de 20.000 trabajadores civiles del sector defensa y seguridad, creando un régimen laboral fragmentado y desigual frente a otros sectores del empleo público.

2.6. Impacto general

En conjunto, estas limitaciones producen:

- Desigualdad frente a otros servidores públicos.
- Desmotivación y rotación del personal civil especializado.
- Riesgos en la operación eficiente de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Por estas razones, se hace imprescindible la adopción de un régimen laboral especial actualizado, que contemple el reconocimiento del trabajo suplementario, el acceso y permanencia en el sistema de salud de la Fuerza Pública, pensión de alto riesgo, jornada laboral regulada y ajustes normativos para garantizar la protección integral de este grupo estratégico de servidores públicos.

3. Trámite legislativo y antecedentes

El personal civil del sector defensa ha navegado históricamente en una ambigüedad normativa. Desde

² CORTE CONSTITUCIONAL. SENTENCIA SU-304/24. Derecho a la estabilidad laboral reforzada de persona en estado de debilidad manifiesta por razones de Salud - Vulneración por desconocimiento del precedente constitucional sobre la interpretación del artículo 26 de la Ley 361 de 1997.

la expedición del Decreto número 1214 de 1990³ y la posterior entrada en vigencia de la Ley 909 de 2004⁴, se ha intentado, sin éxito pleno, armonizar sus condiciones laborales. Mientras que el personal uniformado cuenta con regímenes de excepción robustos y justificados, el componente civil - que comparte entornos de riesgo, traslados geográficos y disponibilidad institucional - ha sido asimilado a la carrera administrativa general, despojándolos de las protecciones que su entorno laboral exige.

4. Objeto y justificación del proyecto de ley

4.1. Objeto del proyecto

La presente iniciativa legislativa tiene como propósito fundamental la creación y consolidación de un Estatuto Especial de Carrera, Seguridad Social y Garantías Laborales para los servidores públicos civiles vinculados al Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Este proyecto busca superar el actual estado de fragmentación normativa, integrando en un solo cuerpo legal un régimen que reconozca la especialidad del servicio y garantice el derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas, justas y equitativas, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política.

4.2. Contenido esencial

El articulado propuesto se articula sobre cuatro ejes transversales:

1. Eje de Jornada y Disponibilidad: Reducción de la jornada a 35 horas semanales y creación de la Prima de Disponibilidad Institucional, reconociendo la sujeción fáctica del servidor a los requerimientos del mando.

2. Eje de Salud y Bienestar: Blindaje de la continuidad prestacional mediante la permanencia vitalicia en el Sistema de Salud de las FF.MM., y la Policía Nacional.

3. Eje Pensional: Reconocimiento de un régimen de transición y pensión por tiempo de servicio (25 años) basado en el desgaste laboral diferencial.

4. Eje de Carrera y Dignificación: Formalización de los procesos de ascenso y capacitación especializada para el personal civil.

5. Justificación técnica y política

5.1. La naturaleza estratégica del “componente vital” en la seguridad nacional

Es imperativo que el Congreso de la República comprenda que el Sector Defensa no es un

compartimento estanco compuesto únicamente por uniformados. Los servidores civiles son los encargados de la inteligencia estratégica, el mantenimiento de la flota aérea y naval, la logística de abastecimiento en zonas de orden público y la sanidad militar.

Si este componente civil falla, la operatividad de la Fuerza Pública se detiene. Por tanto, la justificación de este proyecto no es solo laboral, sino de Seguridad Nacional: un personal civil precarizado representa un riesgo para la eficiencia y la reserva de la información del Estado.

5.2. La ruptura del principio de igualdad y la invisibilidad jurídica

Actualmente, el personal civil comparte con el personal uniformado el mismo escenario de riesgo, los mismos desplazamientos geográficos y la misma presión institucional por resultados. No obstante, mientras el uniformado recibe primas de orden público, regímenes de salud robustos y pensiones de asignación de retiro, el civil es tratado como un administrativo ordinario. Esta asimetría prestacional constituye una vulneración al principio de “a trabajo igual⁵, condiciones iguales⁶”, pues aunque las funciones varíen, el entorno de riesgo y sacrificio es compartido.

5.3. El concepto de sustitución de la libertad por disponibilidad

La disponibilidad permanente a la que está sujeto este personal implica una restricción severa a su derecho al descanso, a la recreación y a la integración familiar. La justificación de este proyecto radica en que el Estado no puede seguir exigiendo un “sacrificio institucional” sin una contraprestación económica. La Prima de Disponibilidad del 15% y el pago de horas extras en dinero son herramientas de justicia económica que devuelven al trabajador el valor de su tiempo sacrificado.

5.4. Protección de la salud ante el desgaste prematuro.

Estudios de medicina laboral indican que el personal en entornos de defensa sufre niveles de fatiga crónica y estrés postraumático secundario

³ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989. Decreto número 1214 DE 1990, *por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.*

⁴ EL CONGRESO DE COLOMBIA. LEY 909 DE 2004, *por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.*

⁵ Constitución Política de la República de Colombia. TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES. CAPÍTULO 1. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

⁶ Constitución Política de la República de Colombia. TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES. CAPÍTULO 1. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e Iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

superiores a la media. Justificamos la Permanencia Vitalicia en Salud Militar no como un lujo, sino como la garantía de que el Estado se haga responsable de las patologías derivadas de una vida de servicio en el sector más exigente de la administración pública. Expulsar al pensionado civil del sistema especializado es una forma de desprotección y un comportamiento reprochable y censurable estatal que este proyecto busca erradicar.

5.5. Eficiencia administrativa y retención de talento

La alta rotación de personal civil especializado debido a la falta de incentivos le cuesta al Estado miles de millones en reentrenamiento. Al robustecer el régimen laboral, garantizamos que el talento humano altamente calificado permanezca en la institución, fortaleciendo la memoria institucional y la pericia técnica necesaria para la defensa de la patria.

6. Fundamentos jurídicos del proyecto de ley

La presente iniciativa legislativa se encuentra sólidamente respaldada por el ordenamiento constitucional colombiano, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional y los instrumentos internacionales que integran el Bloque de Constitucionalidad. A continuación, se exponen los ejes dogmáticos que sustentan la creación de este régimen especial:

6.1. Marco constitucional y principios del derecho laboral

El proyecto se edifica sobre la base de los siguientes mandatos de la Carta Política de 1991.

6.2. Principio de igualdad y no discriminación artículo 13⁷

El personal civil del sector defensa, a pesar de desempeñar funciones estratégicas, ha sido históricamente excluido de ciertos beneficios y regímenes especiales reconocidos a otros empleados públicos, como:

- Pago efectivo de horas extras.
- Pensión de alto riesgo.
- Permanencia en el sistema de salud militar al pensionarse.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los regímenes especiales deben respetar los derechos fundamentales de los trabajadores, y que cualquier diferencia de trato debe estar justificada por razones objetivas y proporcionales.

⁷ Constitución Política de la República de Colombia. TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES. CAPÍTULO 1. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ARTÍCULO 13. Todas las personas nacen libres e Iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Esta cuestión fue claramente reiterada desde la Sentencia C-024 de 1998⁸ reconoce que la desigualdad en derechos laborales debe ser corregida mediante medidas que aseguren la equidad.

Bajo el anterior contexto, la Sentencia C-024 de 1998 revisó la constitucionalidad de ciertas normas que regulaban los beneficios y derechos laborales de grupos específicos de trabajadores públicos, en particular en regímenes especiales.

En este caso, se examinaba si era constitucional que ciertos trabajadores tuvieran tratamientos desiguales frente a otros servidores públicos, sin una justificación objetiva. La Corte buscó proteger el principio de igualdad y la equidad en el ámbito laboral, conforme al artículo 13 de la Constitución.

Decisión clave la Corte Constitucional determinó que: La igualdad formal no basta:

1. No es suficiente que la norma trate “formalmente” a todos los trabajadores igual.
2. Debe considerarse la igualdad sustancial, es decir, que el trato normativo garantice equidad real y efectiva, tomando en cuenta las condiciones, riesgos y funciones de cada grupo laboral.

La desigualdad debe ser justificada:

1. Cualquier diferencia en derechos laborales entre distintos grupos de servidores públicos debe estar justificada por razones objetivas, proporcionales y razonables.
2. Por ejemplo, no se puede negar pago de horas extras o pensión de alto riesgo sin considerar la

⁸ SENTENCIA C-024/98. Jomada Laboral. Tiempo máximo. Derecho al Trabajo. Periodos de descanso. Ministerio de Defensa y Policía Nacional. Permanente disponibilidad del trabajador. Toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes. No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella. La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable.

naturaleza especial del trabajo que realizan algunos empleados.

Obligación del legislador y la administración:

1. Se estableció que el Estado tiene la responsabilidad de corregir desigualdades históricas mediante medidas legislativas o administrativas.

2. La finalidad es garantizar que todos los trabajadores, especialmente los que prestan servicios esenciales o de alto riesgo, reciban tratamiento justo y equitativo.

El personal civil del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional ha tenido históricamente restricciones en horas extras, pensión de alto riesgo y permanencia en el sistema de salud. Estas diferencias constituyen desigualdad laboral que debe corregirse, porque afectan la equidad y la protección de derechos fundamentales.

Por ello debe tenerse en cuenta que la Corte autoriza y legitima la creación de medidas legislativas específicas para corregir estas inequidades, como:

- Pago de horas extras en efectivo.
- Pensión a los 25 años de servicio.
- Pensión de alto riesgo.
- Inclusión y permanencia en el sistema de salud militar/policial.

En otras palabras, esta sentencia proporciona soporte jurídico directo para argumentar ante el Congreso que el proyecto no solo es deseable, sino que responde a una obligación constitucional de equidad.

No obstante y siguiendo lo previsto sobre el particular en la Sentencia T-760 de 2008, establece que la protección de derechos fundamentales prevalece sobre disposiciones reglamentarias desactualizadas. La igualdad no solo implica igualdad formal (mismo trato), sino igualdad sustancial, es decir, garantizar que las condiciones laborales y prestacionales reconozcan la naturaleza especial del trabajo en el sector defensa.

Es en este contexto que cobra importancia lo previsto en la Sentencia T-760 de 2008, es considerada un hito en materia de derechos fundamentales y seguridad social. El caso se originó por denuncias sobre el incumplimiento de derechos de acceso a la salud dentro del sistema de seguridad social colombiano.

La Corte Constitucional tuvo que decidir cómo garantizar los derechos fundamentales frente a normas o reglamentos que no los protegen adecuadamente. Asimismo, la Corte afirmó que los derechos fundamentales tienen primacía sobre normas reglamentarias o administrativas desactualizadas, incluso si estas normas fueron expedidas válidamente dentro de su contexto histórico.

Esto significa que una norma que limite o ignore un derecho fundamental puede ser declarada ineficaz o inaplicable, aunque siga vigente formalmente. La Corte estableció que el Estado tiene la obligación

de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, en particular aquellos relacionados con salud, seguridad social y trabajo. Ninguna norma, decreto o reglamento puede restringir injustificadamente estos derechos sin violar la Constitución.

La Sentencia T-760 de 2008, refuerza la idea de que las normas deben interpretarse de manera progresiva, asegurando que los derechos avancen y se protejan incluso frente a regulaciones antiguas o insuficientes.

Esto sienta un precedente para modernizar regímenes laborales y de seguridad social que quedaron obsoletos.

Para el proyecto de ley, esta sentencia es clave porque:

1. El Decreto número 1214 de 1990 y otras normas vigentes son antiguas y no contemplan derechos completos como:

2. Pensión a los 25 años de servicio.
3. Pensión de alto riesgo.
4. Pago de horas extras.

5. Permanencia en el sistema de salud militar al pensionarse Según T-760 de 2008:

6. Aunque estas normas estén vigentes, no pueden prevalecer sobre los derechos fundamentales de los trabajadores.

Por ello, es jurídicamente legítimo crear un nuevo régimen que garantice la protección integral de los derechos laborales y de seguridad social del personal civil del sector defensa. La sentencia también justifica que el legislador adopte medidas especiales cuando la normativa existente es insuficiente para garantizar derechos fundamentales, como en tu proyecto.

6.4. Derecho al trabajo digno y a la estabilidad laboral artículo 25⁹.

Las restricciones al pago de horas extras, las jornadas extensas y la falta de regulación de condiciones especiales del sector defensa afectan directamente el ejercicio del derecho al trabajo digno. La jurisprudencia constitucional ha definido que el trabajo digno implica:

- Condiciones seguras y justas de empleo
- Remuneración adecuada por el esfuerzo laboral.
- Protección frente a riesgos profesionales.
- Reconocimiento del valor social y estratégico de la labor desempeñada.

El proyecto busca garantizar el trabajo digno para más de 20.000 servidores civiles, mediante:

⁹ CAPÍTULO 1. DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ARTÍCULO 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

- Reconocimiento del pago de horas extras en efectivo.
- Jornada laboral de 35 horas semanales.
- Pensión a los 25 años de servicio.
- Pensión de alto riesgo para funciones peligrosas o críticas.
- Prima de orden público a nivel nacional a todos los servidores civiles del MDN.

6.5. Derecho a la seguridad social integral artículo 48¹⁰

“La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio. El Estado organizará, coordinará y supervisará el Sistema General de Seguridad Social, asegurando la protección integral de los trabajadores.” Actualmente, los trabajadores civiles enfrentan vacíos en el

acceso a la seguridad social, especialmente al pensionarse, cuando pierden la afiliación al sistema de salud militar o policial. Asimismo, la Corte Constitucional ha reiterado que el derecho a la seguridad social es fundamental y debe garantizarse a todos los trabajadores, sin distinción de cargo o dependencia institucional.

En su análisis jurídico, la Corte Constitucional en Sentencia C-258 de 2013¹¹, reconoce que la seguridad social incluye protección frente a riesgos laborales, salud integral y acceso a pensiones. Además, la Corte Constitucional analizó en esta sentencia varias normas relacionadas con regímenes pensionales especiales y el sistema de seguridad social, especialmente en relación con los límites a las pensiones y la sostenibilidad del sistema.

El objetivo de la Corte fue determinar si los regímenes pensionales especiales eran compatibles con la Carta Política de 1991 y cómo deben garantizarse los derechos de los trabajadores frente a las reformas del sistema pensional. La Corte reiteró que la seguridad social es un derecho constitucional que debe ser protegido por el Estado.

- Esto significa que el sistema pensional debe garantizar:

¹⁰ Constitución Política de la República de Colombia. TÍTULO II. DE LOS DERECHOS, LAS GARANTÍAS Y LOS DEBERES. CAPÍTULO 2. DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS Y CULTURALES. ARTÍCULO 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

¹¹ SENTENCIA C-258/13. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN EN PENSIONES A CONGRESISTAS, MAGISTRADOS DE ALTAS CORTES Y OTROS ALTOS FUNCIONARIOS A LOS QUE RESULTA APLICABLE, Inexequibilidad de expresiones “durante el último año y por todo concepto”, “y se aumentarán en el mismo porcentaje en que se reajuste el salario mínimo legal” contenidas en primer inciso del artículo 17 de la Ley 4ª de 1992 y la expresión “por todo concepto”, contenida en su parágrafo.

- Protección económica en la vejez.
- Condiciones dignas para los trabajadores retirados.
- Estabilidad jurídica en los derechos pensionales.

La Corte reconoció que el Estado puede crear regímenes pensionales especiales cuando existan condiciones particulares de trabajo. Ejemplos de estos regímenes incluyen:

- Fuerza pública.
- Docentes.
- Rama judicial.
- Trabajadores con actividades de alto riesgo.

La Corte explicó que estos regímenes son constitucionales cuando:

- Existen condiciones especiales de trabajo,
- Hay riesgos particulares o exigencias mayores,
- El objetivo es proteger derechos laborales y sociales de los trabajadores.

La Corte también analizó el equilibrio entre los derechos de los trabajadores y la sostenibilidad financiera del sistema pensional. Por ello estableció que los beneficios pensionales deben ser razonables y justificados, pero no pueden eliminar derechos adquiridos ni desconocer la protección constitucional del trabajador.

En esa oportunidad la Corte en la Sentencia, reiteró que el legislador puede establecer regímenes pensionales especiales cuando las condiciones laborales de determinados grupos de trabajadores así lo justifiquen, siempre que dichas medidas busquen proteger el derecho fundamental a la seguridad social y garantizar condiciones dignas en la etapa de retiro. Adicionalmente, los regímenes especiales de pensión son constitucionalmente válidos cuando buscan proteger trabajadores que tienen condiciones laborales especiales.

7. Configuración de la comisión legislativa relativa

Este proyecto busca superar lo que la dogmática constitucional denomina una Omisión Legislativa Relativa. El legislador, al expedir normas generales de carrera como la Ley 909 de 2004, excluyó de manera tácita la regulación específica de las condiciones excepcionales del personal civil de defensa. Al no consagrar un régimen que compense la “disponibilidad institucional” y el “desgaste laboral diferencial”, el Estado colombiano ha generado una desigualdad negativa. Como ha señalado la Corte Constitucional (v.gr., Sentencia C-509 de 2014¹²),

¹² SENTENCIA C-509/14. SISTEMA DE RIESGOS LABORALES Y SALUD OCUPACIONAL. Inclusión de contratistas dentro del contexto de accidente de trabajo. En el Sistema General de Riesgos Laborales está permitida la inclusión de los contratistas dentro del contexto de accidente de trabajo del artículo 3º de la Ley 1562 de 2012, pues la equiparación legal con los trabajadores

se incurre en esta omisión cuando el legislador no incluye una condición o grupo que, por razones de justicia y equidad, debía estar incluido en un régimen de protección.

8. Bloque de constitucionalidad e instrumentos internacionales

La legislación propuesta se armoniza con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificados por Colombia:

Convenio 151 de la OIT (Relaciones de trabajo en la administración pública): Este convenio propugna por la protección del derecho de sindicación y la definición de condiciones de empleo a través de la consulta y la negociación. La creación de este estatuto responde a las históricas peticiones de las asociaciones de trabajadores del sector (como Unaldepsed), dándoles un marco normativo cierto.

Convenio 154 de la OIT (Fomento de la negociación colectiva): Protege la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo. Este proyecto es el resultado de canalizar dichas necesidades hacia el cauce legislativo.

9. Soporte jurisprudencial especializado

Sobre la legitimidad de los Regímenes Especiales (Sentencia C-024 de 1998¹³): La Corte ha determinado que el legislador está facultado para crear regímenes de carrera especiales para ciertos

dependientes materializa el principio de ampliación de la cobertura en seguridad social (artículo 48 CP) y repercute en el ámbito de la afiliación obligatoria sin modificar las relaciones contractuales previas.

¹³ SENTENCIA C-024/98. Jornada Laboral. Tiempo Máximo/Derecho al Trabajo. Periodos de Descanso/Ministerio de Defensa y Policía Nacional. Permanente disponibilidad del trabajador. Toda relación laboral establecida por empleadores particulares, o por el Estado o entidades públicas en su condición de patronos, exige a la luz del ordenamiento jurídico, jornadas máximas y los períodos de descanso a ellas correspondientes. No obstante, por la naturaleza de la actividad que cumplen ciertas instituciones, como el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional, o en razón de las responsabilidades en cabeza de quienes ejercen determinados empleos, la previsión de los períodos de jornada laboral y de lapsos de descanso no impide que como una condición excepcional, previamente definida por la ley al establecer la relación laboral, se tenga la permanente disponibilidad del trabajador, es decir, la obligación de prestar sus servicios cuando estos sean demandados por las autoridades competentes dentro de la entidad a la que pertenecen, aun en días y horas que no hacen parte de su jornada normal, en razón de ser ello indispensable por la prevalencia del interés general y para el cumplimiento del objeto propio de aquella. La disponibilidad consiste no en la renuncia al descanso ni a la predeterminación de jornadas máximas de trabajo, sino en el compromiso de acudir a prestar los servicios que sean indispensables cuando así lo exijan las circunstancias, desde luego, siempre que ellas se presenten efectiva y objetivamente, y no sobre la base de que tales servicios, en su carácter de extraordinarios, sean debidamente remunerados o compensados de manera justa y razonable.

servidores públicos en razón de la naturaleza de las funciones que desempeñan. La defensa y seguridad nacional constituyen, por antonomasia, una función que justifica un régimen exceptuado que reconozca la sujeción a la disciplina y las restricciones a las libertades individuales (como la disponibilidad).

Sobre la Continuidad e Integralidad del Derecho a la Salud (Sentencia T-760 de 2008): El Artículo 4º del presente proyecto (Permanencia vitalicia en el Sistema de Salud Militar) se sustenta en la prohibición de barreras en el acceso a la salud. La Corte ha señalado que

romper la continuidad del tratamiento de un paciente por razones de cambio de régimen de afiliación vulnera el derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas. Expulsar al pensionado civil del sistema de salud de las FF.MM. después de décadas de servicio rompe esta continuidad injustificadamente.

Sobre la Sostenibilidad Fiscal y Regímenes Pensionales (Sentencia C-258 de 2013): Conscientes de las limitaciones presupuestales, la pensión por tiempo de servicio propuesta (artículo 5º) se fundamenta en un criterio de equidad y no de privilegio. La Corte Constitucional ha avalado regímenes pensionales diferenciales siempre que respondan a un desgaste laboral superior y que su implementación respete el principio de sostenibilidad financiera a través de periodos de transición y gradualidad, tal como se estipula en las disposiciones transitorias de este proyecto.

Sobre el derecho al descanso y horas extras (Sentencia C-035 de 2005): La Corte ha manifestado que el tiempo de trabajo que excede la jornada máxima legal debe ser obligatoriamente remunerado, pues constituye una prolongación de la actividad laboral que desgasta al trabajador. No es dable para la administración abusar de la figura de los “compensatorios” cuando estos resultan inanes frente a la carga física y mental impuesta.

10. Impacto fiscal

El párrafo del artículo 334 de la Constitución Política, indica que la regla fiscal no puede aplicarse de manera tal que se menoscaben los derechos fundamentales, se restrinja su alcance o se niegue su protección efectiva. Se trata de un imperativo que subordina toda decisión a la imposibilidad de afectar el goce efectivo de los citados derechos constitucionales. Por ello, en forma categórica, el inciso 4º del artículo 1º del Acto Legislativo número 03 de 2011, dispone que: “*En ningún caso se afectara el núcleo esencial de los derechos fundamentales*”.

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, el proyecto establece una cláusula de gradualidad de 24 meses. La implementación de la Prima de Disponibilidad (15%) y el pago de horas extras se realizará de forma escalonada. El impacto fiscal se amortiza al reducir la rotación de personal altamente especializado, cuyo reentrenamiento representa un costo mayor para el Estado que la dignificación de su actual planta.

“Artículo 7° Ley 819 de 2003. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*. (...)” (Negrilla fuera del texto original).

Es así, que en el marco del trámite legislativo correspondiente se requerirá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se pronuncie en lo correspondiente.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 557 DE 2026

por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del sector defensa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto. Establecer el régimen especial de carrera, garantías laborales y seguridad social para el personal civil del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. A todo el personal laboral de carácter civil que compone las fuerzas militares del ministerio de defensa entre ellas el Ejército Nacional de Colombia, la Armada de Colombia, la Fuerza Aeroespacial Colombiana y la Policía Nacional de Colombia.

Artículo 3°. Principios. La finalidad primordial de esta ley es lograr un entorno laboral justo, equitativo y sostenible en las relaciones de trabajo, asegurando el equilibrio dinámico y armónico entre los derechos y deberes en Colombia de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la Constitución Política, los siguientes:

1. Igualdad.
2. Remuneración justa, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
3. Estabilidad en el empleo.
4. Irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales.
5. Derecho a la salud justa.

6. Garantía a la seguridad social, la capacitación y el descanso necesario.

Artículo 2°. Definición. Para efectos de esta ley, se entiende por personal civil aquellos servidores públicos no uniformados vinculados a la planta del sector defensa que ejercen funciones de apoyo operativo, logístico, técnico, administrativo o científico.

Artículo 3°. Cobertura del servicio de salud a servidores no uniformados. La Inclusión en el sistema de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional. A todos los funcionarios públicos no uniformados del sector defensa a la luz de la igualdad laboral en la misma EPS empresa prestadora de salud que presta el servicio de las fuerzas militares.

Artículo 4°. Requisito de tiempo cotizado para la pensión de vejez. Para tener el derecho a la Pensión de Vejez, el funcionario deberá reunir veinte cinco años de cotización que son 1279 semanas.

Artículo 5°. Régimen Pensional Especial. El personal civil tendrá derecho a la pensión de jubilación con veinticinco (25) años de servicio en el sector defensa, reconociendo el desgaste laboral diferencial derivado del entorno de seguridad nacional.

Artículo 6°. El cómputo del tiempo de servicio. Para efectos del cómputo de las semanas a que se refiere el anterior artículo, se tendrá en cuenta.

1. El número de semanas cotizadas en cualquiera de los dos regímenes del sistema general de pensiones;

2. El tiempo de servicio como servidores públicos remunerados, incluyendo los tiempos servidos en regímenes exceptuados.

Artículo 7°. Jornada laboral. La jornada ordinaria de trabajo para el personal civil será de treinta y cinco (35) horas semanales. El trabajo realizado fuera de esta jornada será remunerado como trabajo suplementario de acuerdo con las normas vigentes.

Parágrafo 1°. El número de horas de trabajo diario podrá distribuirse de manera variable. Si en el horario pactado el trabajador o trabajadora debe laborar en jornada nocturna, tendrá derecho al pago de recargo nocturno, se pagará a partir de la hora 36 trabajada en la semana como hora extra.


Artículo 8°. Prima de disponibilidad. Créase una prima mensual equivalente al quince por ciento (15%) del salario básico por concepto de “Disponibilidad Institucional”, aplicable a todos los cargos del régimen especial civil de defensa.

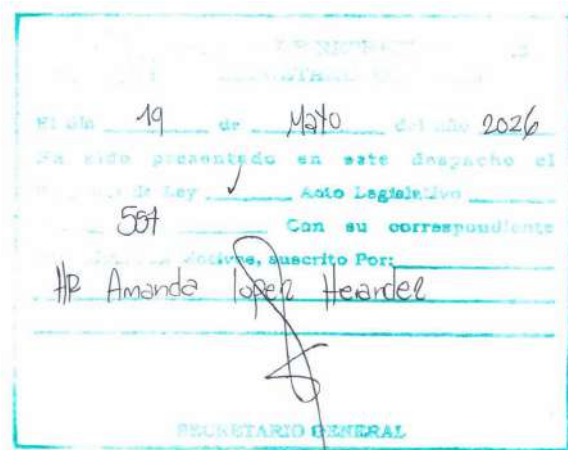
Artículo 9°. Implementación gradual. El Gobierno nacional dispondrá de un término de veinticuatro (24) meses para realizar los ajustes presupuestales y la reglamentación necesaria para la plena aplicación de los beneficios económicos aquí previstos.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con sentido de respeto y consideración.

De la Congresista,


Amanda López Hernández
 Cédula de ciudadanía No. 63.476.066 de Mogotes
 Víctima del Conflicto Armado
 Representante a la Cámara – CITREP 4



PROYECTO DE LEY NÚMERO 562 DE 2026

por medio de la cual se regula la aplicación del mecanismo de obras por impuestos para proyectos de desarrollo social y productivo en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Bogotá, D. C., 21 de mayo de 2026

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad


Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 562 de 2026, *por medio de la cual se regula la aplicación del mecanismo de obras por impuestos para proyectos de desarrollo social y productivo en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Respetado doctor Lacouture,

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, radico ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley número 562 de 2026, *por medio de la cual se regula la aplicación del mecanismo de obras por impuestos para proyectos de desarrollo*

social y productivo en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Atentamente,


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

PROYECTO DE LEY NÚMERO 562 DE 2026

por medio de la cual se regula la aplicación del mecanismo de obras por impuestos para proyectos de desarrollo social y productivo en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto regular la aplicación del mecanismo de obras por impuestos previsto en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario o las normas que los modifiquen o sustituyan, el fin de impulsar la vinculación de los contribuyentes al desarrollo de proyectos de trascendencia social en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

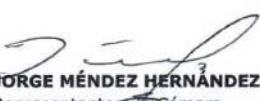
Artículo 2º. Aplicación de obras por impuestos para el departamento de San Andrés. Los proyectos que tengan como objetivo desarrollar aspectos relacionados con agua potable y saneamiento básico, energía, salud pública, educación pública, bienes públicos urbanos o rurales, adaptación al cambio climático y gestión del riesgo, pagos por servicios ambientales, tecnologías de la información y comunicaciones, infraestructura de transporte, infraestructura productiva, infraestructura cultural, infraestructura deportiva en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, podrán ser objeto del mecanismo de obras por impuestos al que se refieren los artículos 238 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario o las normas que la modifiquen o sustituyan. Para ello el Confis expedirá un cupo adicional.

Los recursos de estos proyectos no afectarán los recursos asignados a la Bolsa Paz.

Artículo 3º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación.

Artículo 4º. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
 Representante a la Cámara
 Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Presentación del proyecto

El presente proyecto de ley se formula en el marco del reconocimiento institucional del carácter diferenciado que tuvo el conflicto armado colombiano en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, asociado a su condición insular, marítima y fronteriza.

Las dinámicas del conflicto generaron afectaciones estructurales sobre la población, el tejido social y el desarrollo del archipiélago, particularmente a través de economías ilícitas vinculadas al narcotráfico, las cuales han sido reconocidas por distintas instancias del Estado.

La consolidación de la paz en San Andrés requiere, además del reconocimiento de las víctimas y de los procesos de verdad y reparación, la implementación de herramientas de inversión que fortalezcan la presencia institucional y promuevan condiciones sostenibles de bienestar.

El mecanismo de obras por impuestos, previsto en la legislación tributaria nacional, se configura como una herramienta complementaria de alto potencial para canalizar recursos privados hacia proyectos de impacto social y productivo en territorios con necesidades estructurales específicas. Sin embargo, la ausencia de una regulación expresa que habilite su aplicación en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha imposibilitado su utilización efectiva en el archipiélago.

Por ello, el presente proyecto de ley tiene como propósito establecer un marco normativo que permita la aplicación del mecanismo de obras por impuestos en este departamento, bajo criterios de responsabilidad fiscal. De esta manera, la iniciativa legislativa se articula con los enfoques de paz territorial, desarrollo con equidad y reparación integral, contribuyendo de forma complementaria a la superación de los impactos del conflicto armado en el archipiélago, sin duplicar ni sustituir las medidas propias del sistema de atención a víctimas.

2. Objeto del proyecto

El objeto del presente proyecto de ley es regular la aplicación del mecanismo de obras por impuestos en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el propósito de impulsar la participación de los contribuyentes en la financiación y ejecución de proyectos de desarrollo social y productivo que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y al fortalecimiento del desarrollo territorial del archipiélago.

De manera complementaria, la iniciativa busca asegurar que la aplicación de este mecanismo se realice bajo criterios de responsabilidad fiscal, mediante la expedición de un cupo adicional por parte del Consejo Superior de Política Fiscal (Confis), y garantizando expresamente que los recursos destinados a estos proyectos no afecten los recursos asignados a la Bolsa Paz.

3. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley se compone de un conjunto de disposiciones orientadas a habilitar y regular la aplicación del mecanismo de obras por impuestos en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estableciendo su alcance sectorial, sus condiciones fiscales y su marco de implementación.

En primer lugar, la iniciativa define el objeto de la ley y su relación con el marco normativo vigente en materia de obras por impuestos, asegurando su articulación con el Estatuto Tributario y las normas que lo desarrollan o sustituyen.

En segundo lugar, el proyecto delimita los sectores estratégicos en los cuales podrán ejecutarse los proyectos financiados a través de este mecanismo en el archipiélago, priorizando aquellos que inciden directamente en la provisión de bienes públicos esenciales, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y la infraestructura productiva y comunitaria.

Adicionalmente, se establece la obligación de que el Confis expida un cupo adicional para la ejecución de estos proyectos, como garantía de viabilidad fiscal y de no afectación de otros recursos públicos prioritarios, en especial los destinados a la Bolsa Paz.

Finalmente, el proyecto contempla disposiciones relativas a la reglamentación por parte del Gobierno nacional y a la vigencia de la ley, con el fin de asegurar su implementación oportuna y su adecuada inserción en el ordenamiento jurídico.

4. Justificación del proyecto de ley

4.1. Invisibilización histórica del conflicto armado en el Archipiélago de San Andrés

Durante décadas, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina fue excluido de la narrativa oficial del conflicto armado colombiano. La imagen del territorio como enclave turístico y zona periférica condujo a una lectura reducida de la violencia, en la que se asumía erróneamente la inexistencia de afectaciones derivadas del conflicto armado interno.

No obstante, los trabajos de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad demostraron que el conflicto sí tuvo expresiones concretas en el archipiélago, aunque con características diferenciadas propias de su condición insular, marítima y fronteriza (Comisión de la Verdad, 2022).

4.2. El narcotráfico como expresión territorial del conflicto armado

4.2.1. San Andrés como corredor estratégico del narcotráfico

El narcotráfico constituye la principal forma de inserción del archipiélago en el conflicto armado colombiano. De acuerdo con la Comisión de la Verdad, San Andrés es utilizado como punto de tránsito y acopio para el tráfico de drogas, armas y dinero hacia Centroamérica y Norteamérica, aprovechando la porosidad marítima y la histórica

marginación estatal del territorio (Comisión de la Verdad, 2022).

Esta dinámica no puede entenderse como delincuencia común, sino como una economía de guerra, articulada a las mismas redes criminales nacionales que reprodujeron prácticas propias del conflicto armado en el área continental colombiana: control social, uso sistemático de la violencia e intimidación a la población civil.

Desde esta perspectiva, el narcotráfico no debe ser analizado únicamente como una actividad criminal aislada, sino como un fenómeno estructural que se inserta en las tensiones propias de un territorio multicultural, con débil presencia estatal histórica y alta exposición a flujos transnacionales ilegales.

4.2.2. Violencias derivadas del narcotráfico

El narcotráfico produjo un aumento sostenido de homicidios, desapariciones forzadas, amenazas y violencia armada en el archipiélago. Muchas de estas violencias ocurrieron en el mar, lo que dificultó la identificación de responsables y profundizó la impunidad estructural.

Adicionalmente, estas economías ilícitas impactaron de forma desproporcionada a jóvenes isleños, quienes fueron reclutados o instrumentalizados como transportadores, vigilantes o intermediarios, profundizando ciclos de exclusión social, pobreza y criminalización de la juventud local.

4.2.3. El narcotráfico como vector de violencia estructural

En el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las economías ilícitas derivadas del narcotráfico no se limitaron a operaciones aisladas. Las rutas marítimas del archipiélago se convirtieron en corredores estratégicos para la movilización transnacional de drogas, armas y dinero ilícito, que articuló redes criminales con proyección tanto local como internacional (Comisión de la Verdad, 2022).

Esta dinámica implicó la utilización del conocimiento marítimo de la población local – especialmente de jóvenes marineros o pescadores– para transportar sustancias ilícitas en embarcaciones menores, lo cual los colocó en el centro de prácticas delictivas y de violencia organizada sin opciones claras de salida (Comisión de la Verdad, 2022; El Tiempo, 2024).

El narcotráfico funciona como una forma de violencia estructural que transformó relaciones sociales, generó economías informales y presiona a jóvenes isleños a integrarse –voluntaria o forzadamente– en circuitos de comunicación, logística o apoyo a organizaciones ilegales. La presencia de estos fenómenos también socavó las instituciones locales y limitó las opciones de generación de ingresos formales, contribuyendo a la exclusión social, pobreza y precariedad económica entre las generaciones jóvenes.

4.2.4. Homicidios, desaparecidos y cifras de victimización

Las investigaciones más sistemáticas y los procesos de memoria colectiva han identificado cifras significativas de hechos violentos relacionados con el conflicto armado en San Andrés, muchos de ellos asociados a disputas por el control de rutas del narcotráfico y al uso ilegal del mar.

El informe Mar, guerra y violencia estimó que en los últimos diez años se registraron más de 290 personas asesinadas en el territorio insular, una cifra considerable para un espacio geográfico del archipiélago y que supera las tasas promedio de homicidios nacionales en ciertos periodos, lo que indica un impacto letal sostenido de las dinámicas criminales y del conflicto armado sobre la población civil.

Paralelamente, los procesos de documentación participativa y testimonios comunitarios han señalado que existen más de 700 desapariciones, muchas de ellas vinculadas a hechos que involucran narcotráfico, desapariciones en el mar y control de rutas ilícitas, aunque muchas de estas no han sido oficialmente clasificadas o investigadas plenamente por las autoridades judiciales correspondientes.

Estas cifras son corroboradas por organizaciones locales que señalan que, desde la década de 1990, las cifras de personas desaparecidas por estas razones oscilan entre 380 y más de 700 casos, dependiendo de las metodologías de recolección y de si se incluyen desapariciones que ocurrieron fuera de la isla, pero con vínculos directos en la dinámica de las rutas marítimas ilícitas.

Se reitera que estos datos, aunque menores en comparación con los registros de regiones continentales de Colombia, son significativos para un archipiélago de poco más de 50 km² y reflejan cómo las economías ilícitas y la violencia vinculada al conflicto armado alcanzaron niveles de daño material y simbólico profundos en las comunidades isleñas.

4.2.5. Reclutamiento, instrumentalización de jóvenes y ruptura del tejido social

El narcotráfico en San Andrés no sólo generó homicidios y desapariciones: también fue un factor clave en procesos de reclutamiento e instrumentalización de jóvenes.

Testimonios recogidos por la Comisión de la Verdad documentan casos en los que jóvenes isleños fueron llevados fuera de la isla para entrenamiento o utilización en redes de tráfico ilícito, ya sea por grupos insurgentes, paramilitares o estructuras criminales posdesmovilización, lo que configuró formas específicas de violencia sobre la juventud.

Este reclutamiento y la cooptación de jóvenes condujeron a la ruptura del tejido social tradicional de las comunidades raizales y residentes permanentes del archipiélago, debilitando las estructuras familiares, los sistemas de aprendizaje sociocultural

y los proyectos de vida que históricamente caracterizaban a la juventud isleña.

La instrumentalización de jóvenes como transportadores, vigilantes, intermediarios logísticos o mano de obra no regulada no solo implicó vulneración de derechos humanos, sino que se tradujo en trayectorias de riesgo social, estigmatización y marginación económica que persisten mucho más allá del momento específico de victimización directa.

4.2.6. Subregistro oficial y retos de reconocimiento de víctimas

Si bien los registros oficiales de la Unidad para las Víctimas y del Registro Único de Víctimas (RUV) dan cuenta de la existencia de personas reconocidas como víctimas del conflicto armado en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, diversos actores sociales y comunitarios han advertido que dichas cifras resultan conservadoras. Esta situación obedece, en gran medida, al subregistro histórico y a las dificultades metodológicas

para identificar y documentar hechos victimizantes ocurridos en contextos marítimos o insulares, así como aquellos que no dejan rastros físicos fácilmente verificables.

4.2.7. Relación causal entre narcotráfico, conflicto armado y vulneración de derechos

El análisis de las cifras y los testimonios evidencia que las economías ilícitas ligadas al narcotráfico actuaron en San Andrés como vectores del conflicto armado. Esta relación causal no solo se refleja en hechos concretos de violencia letal y desaparición, sino también en la violación sistémica de derechos fundamentales de jóvenes y comunidades -acceso a educación, salud, oportunidades productivas, cohesión familiar y seguridad ciudadana.

El reclutamiento de jóvenes en estructuras vinculadas a actividades ilícitas profundizó ciclos de exclusión y marginación, generando trayectorias de riesgo que han sido identificadas tanto por procesos comunitarios como por investigaciones de la Comisión de la Verdad, que documentan que estos procesos estuvieron asociados directamente con el narcotráfico como parte de la economía del conflicto armado presente en el archipiélago.

4.3. Impactos sociales y culturales sobre el pueblo raizal

4.3.1. Afectaciones al tejido social y cultural

La violencia asociada al narcotráfico y al conflicto armado produjo profundas afectaciones al tejido social del pueblo raizal. La Comisión de la Verdad identificó procesos de fragmentación comunitaria, normalización del miedo, silenciamiento de liderazgos sociales y debilitamiento de las formas tradicionales de organización comunitaria (Comisión de la Verdad, 2022).

Estas afectaciones no solo fueron materiales, sino también simbólicas y culturales, pues alteraron

la relación histórica del pueblo raizal con el mar, como fuente de sustento, identidad y espiritualidad.

4.3.2. Reconocimiento del pueblo raizal como víctima del conflicto armado

Por medio de la Resolución número 2023-111763 del 29 de noviembre de 2023, el Gobierno nacional reconoció oficialmente al pueblo raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como sujeto de reparación colectiva y víctima del conflicto armado colombiano, mediante su inclusión en el Registro Único de Víctimas (Unidad para las Víctimas, 2023, 14 de diciembre).

Este reconocimiento se fundamentó en la identificación de daños colectivos derivados del conflicto armado, entre ellos la violencia asociada al narcotráfico, la pérdida de control territorial y la afectación al mar.

La Unidad para las Víctimas señaló que este reconocimiento responde a un proceso de fortalecimiento organizativo y de reconstrucción de la memoria histórica del pueblo raizal, reconociendo que la violencia sufrida no fue accidental ni aislada, sino estructural y prolongada (Unidad para las Víctimas, 2023).

4.4. Déficit histórico de inversión social y su relación con la violencia

La persistencia de economías ilícitas y violencias armadas en San Andrés está estrechamente relacionada con déficits históricos en infraestructura básica, acceso a servicios públicos esenciales y oportunidades productivas. La ausencia de políticas públicas integrales en sectores como agua potable, saneamiento básico, salud, educación, conectividad y gestión del riesgo climático ha incrementado la vulnerabilidad social de la población, facilitando la expansión del narcotráfico.

Estos déficits estructurales no solo limitan el desarrollo humano, sino que también debilitan la capacidad del Estado para ejercer control institucional legítimo sobre el territorio.

4.5. Obras por impuestos como herramienta de reparación y no repetición

El presente proyecto de ley se justifica en la necesidad de articular mecanismos de inversión social que contribuyan a la reparación colectiva, la prevención de nuevas violencias y la consolidación de la paz territorial en regiones afectadas por el conflicto armado, como el Archipiélago de San Andrés.

El mecanismo de obras por impuestos, aplicado a sectores estratégicos como agua potable, saneamiento básico, salud, educación, infraestructura productiva y cultural constituye una herramienta idónea para canalizar recursos hacia territorios históricamente marginados.

4.6. Coherencia con la Ley de Víctimas y la justicia transicional

La inclusión expresa del archipiélago en este tipo de mecanismos de desarrollo territorial es coherente

con los principios de la Ley 1448 de 2011, la justicia transicional y las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de reparación integral y garantías de no repetición de las víctimas que han sido afectadas en el archipiélago.

Este proyecto de ley materializa este reconocimiento jurídico, traduciéndolo en acciones concretas de desarrollo, equidad territorial y fortalecimiento institucional.

4.7. Resultados e importancia del mecanismo de Obras por Impuestos

El presente proyecto de ley encuentra un sustento técnico y empírico en la evidencia producida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) sobre la implementación y los resultados del mecanismo de Obras por Impuestos, el cual ha demostrado ser una herramienta eficaz para canalizar inversión privada hacia proyectos de alto impacto social en territorios con rezagos estructurales y necesidades históricas de desarrollo.

De acuerdo con la Evaluación de operaciones y resultados del mecanismo de Obras por Impuestos, elaborada en el marco del sistema SINERGIA, el mecanismo ha permitido ejecutar proyectos de inversión pública en sectores estratégicos como infraestructura vial y educativa, con impactos positivos verificables en las condiciones de vida de las comunidades beneficiarias (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2025).

Asimismo, el informe del DNP señala que el mecanismo ha sido implementado a través de más de un centenar de proyectos en diferentes regiones del país, concentrados principalmente en municipios priorizados por su alta vulnerabilidad social, debilidad institucional y afectación por el conflicto armado.

Estos proyectos han contribuido al mejoramiento de la infraestructura pública, al fortalecimiento del acceso a servicios esenciales y a la reducción de brechas territoriales, demostrando que Obras por Impuestos es un instrumento idóneo para complementar la inversión pública tradicional (DNP, 2025).

Desde una perspectiva de política pública, el DNP destaca que Obras por Impuestos no solo cumple una función fiscal, sino que fortalece la articulación entre el sector privado y el desarrollo territorial, al permitir que los contribuyentes participen de manera directa en la ejecución de proyectos que responden a necesidades reales de las comunidades.

Esta característica resulta especialmente relevante para territorios con limitaciones estructurales, donde la capacidad de ejecución del Estado puede verse restringida por factores geográficos, administrativos o históricos (DNP, 2025).

En este sentido, la experiencia acumulada y evaluada por el DNP evidencia que el mecanismo de Obras por Impuestos es una herramienta eficaz, transparente y orientada a resultados, cuya ampliación a territorios como el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina resulta pertinente y necesaria.

El archipiélago presenta condiciones que hacen comparable su situación con la de otros territorios priorizados: rezagos en infraestructura básica, necesidades de inversión social, desafíos derivados de su condición insular y fronteriza y afectaciones históricas asociadas al conflicto armado. Por lo anterior, la regulación específica de la aplicación del mecanismo de Obras por Impuestos en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, tal como lo propone el presente proyecto de ley, se encuentra alineada con la evidencia técnica del DNP y con las mejores prácticas de política pública.

Finalmente, al establecer que los recursos destinados a estos proyectos no afectarán los fondos asignados a la Bolsa Paz, la iniciativa garantiza coherencia fiscal y respeto por los compromisos del Estado en materia de paz y reparación de víctimas, asegurando que el mecanismo opere como un instrumento complementario y no sustitutivo de dichas políticas.

5. Impacto fiscal

Con base en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley deben incorporar en su exposición de motivos y en las respectivas ponencias una referencia expresa a los efectos fiscales derivados de las disposiciones que impliquen erogaciones del Estado o la concesión de tratamientos tributarios diferenciados, así como su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la identificación de las fuentes de financiación correspondientes.

Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación. Las disposiciones contenidas en esta iniciativa se circunscriben a habilitar normativamente al Gobierno nacional para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, determine la inclusión de las apropiaciones necesarias en el Presupuesto General de la Nación o promueva su financiación a través de los instrumentos de cofinanciación vigentes, atendiendo a los criterios de sostenibilidad fiscal y priorización del gasto público.

Asimismo, la regulación propuesta no introduce un mecanismo fiscal nuevo ni altera la estructura existente del sistema tributario. El instrumento de Obras por Impuestos objeto del proyecto corresponde a una figura plenamente incorporada al ordenamiento jurídico, con desarrollo normativo y reglamentario consolidado, derivado del artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el artículo 800-1 del Estatuto Tributario y las modificaciones introducidas por las Leyes 2155 de 2021 y 2277 de 2022. En consecuencia, la iniciativa no genera un impacto fiscal adicional distinto al ya previsto en el marco normativo vigente.

6. Conflicto de interés

En atención a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, mediante la cual se introdujeron modificaciones a la Ley 5ª de 1992, se procede a realizar el análisis correspondiente sobre las

eventuales situaciones que podrían configurar un conflicto de interés en el trámite, discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, conforme a lo previsto en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la citada Ley 2003 de 2019.

La aprobación del presente proyecto de ley no comporta la generación de un beneficio directo, particular o inmediato en favor de ningún congresista, ni de su cónyuge, compañero o compañera permanente, ni de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Ello obedece a que la iniciativa se orienta al desarrollo de mandatos constitucionales y a la regulación del mecanismo de Obras por Impuestos, sin otorgar prerrogativas individuales, ni establecer beneficios económicos, indemnizaciones, exenciones, ni la eliminación de obligaciones legales.

Finalmente, se precisa que la identificación de las posibles situaciones de conflicto de interés asociadas al trámite y votación del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exonera a los congresistas de su obligación individual y permanente de evaluar y declarar cualquier causal adicional de conflicto de interés en la que eventualmente puedan encontrarse incursos, en observancia de los principios de transparencia, moralidad y responsabilidad parlamentaria.

JORGE MÉNDEZ HERNÁNDEZ
Representante a la Cámara
Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

Bibliografía

Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. (2022). Mar, guerra y violencia.

https://web.comisiondeaverdad.co/images/Informe_Mar_Guerra_y_Vio/enci a.pdf.

Unidad para las Víctimas. (2023, 14 de diciembre). Gobierno nacional reconoce al pueblo raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina como Sujeto de Reparación Colectiva. <https://www.unidadvictimas.gov.co/pueblo-raizaf-san-andres-reconocido-sujetoreparacion-colectiva/>.

Unidad para las Víctimas. (2023). Fortalecimiento de la comunidad raizal: un esfuerzo por la justicia y la reconciliación en medio del conflicto armado. <https://www.unidadvictimas.gov.co/fortalecimiento-de-la-comunidad-raizal-un-esfuerzopor-la-justicia-y/a-reconci/iacion-en-medio-del-conflicto/>.

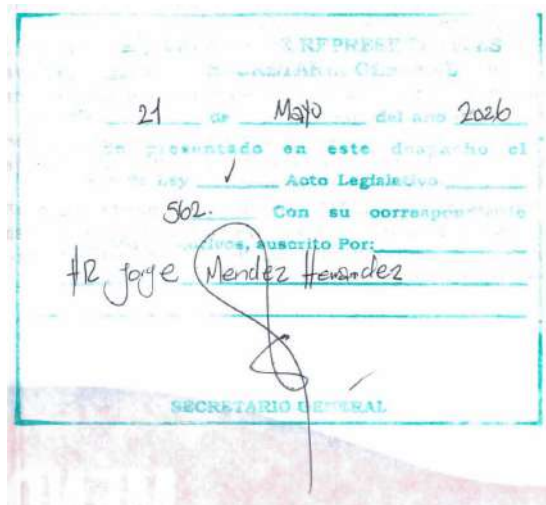
Departamento Nacional de Planeación. (2025). Evaluación de operaciones y resultados del mecanismo de Obras por Impuestos (Informe de resultados, Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA).

https://colaboracion.dnp.gov.co/sites/CDDNP/Sinergia/2025/Eval_mecanimo_obras_por_impuestos_Informe_de_resultados.pdf.

Radio Nacional de Colombia. (2024). ¿Cuál es el panorama para las víctimas del conflicto armado en San Andrés? <https://www.radionacional.co/cultura/cual-es-el-panorama-paralas-victimas-de-conflicto-armado-en-san-andres>.

El Tiempo. (2024). San Andrés: el drama de los desaparecidos por el narcotráfico. <https://www.e/tiempo.com/Justicia/investigacion/san-andres-e/-drama-de-Josdesaparecidos-por-el-narcotrafico-816191>.

The Archipelago Press. (2020). San Andrés ha puesto más de 700 muertos al conflicto armado y... <https://www.thearchipelagopress.co/san-andres-ha-puesto-mas-de-700-muertos-alconflicto-armado-y-deberia-ser-consignado-en-la-comision-de-la-verdad/>.



CONTENIDO

Gaceta número 587 - Jueves, 28 de mayo de 2026

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 557 de 2026, por medio del cual se establece el régimen especial de carrera, seguridad social y garantías laborales para el personal civil del sector defensa y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 562 de 2026, por medio de la cual se regula la aplicación del mecanismo de obras por impuestos para proyectos de desarrollo social y productivo en el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	10