



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° 904

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2026

EDICIÓN DE 23 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa.

Bogotá, D. C., julio del 2026

Señor

DIEGO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado De La República

E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley número 060 de 2026 Cámara, por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa.

Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente proyecto de ley:

- Proyecto de Ley número 60 de 2026 Senado,** por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa.

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5 de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,

MARÍA PAULINA ACOSTA GARCÍA
Secretaria General de la Cámara

MANUEL VIRGILIO PRIETO QUIRÓS
Secretario General del Senado

MARÍA TIZA ÁLVAREZ BARRERA
Secretaria General de la Cámara

CARLOS EDUARDO CUEVARA Y HINCAPIÉ
Secretario General del Senado

PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026
CÁMARA

(julio 2026)

por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto unificar, actualizar y elevar a rango legal los criterios para el reconocimiento, asignación y pago de la Prima de Orden Público para el personal uniformado de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y el personal civil no uniformado del Sector Defensa, garantizando la equidad institucional y la correspondencia directa con el riesgo operacional.

Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. Serán beneficiarios de esta prestación los Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Agentes, Soldados Profesionales e Infantes de Marina de la Fuerza Pública, así como los Empleados Civiles no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional que presten sus servicios en misiones activas en las zonas geográficas determinadas por el Gobierno nacional.

Artículo 3°. Criterio Operativo de Asignación.

El derecho al devengo de la Prima de Orden Público se sustentará bajo el principio de primacía de la realidad operativa sobre la adscripción administrativa. Tendrán derecho exclusivo a esta asignación quienes ejecuten operaciones militares, policiales o de soporte técnico-civil directo en el teatro de operaciones, independientemente de la ubicación geográfica de su unidad de origen o nómina administrativa.

Artículo 4°. Unificación de Montos y Porcentajes.

En desarrollo de los principios y criterios generales señalados en la Ley 4ª de 1992, el Gobierno nacional unificará los topes y porcentajes mínimos mensuales para el reconocimiento de la Prima o Bonificación de Orden Público, los cuales se liquidarán sobre la asignación básica mensual de cada beneficiario de la siguiente manera:

- I. Oficiales, Suboficiales y Agentes de la Fuerza Pública: Hasta el veinticinco por ciento (25%) de su asignación básica.
- II. Miembros del Nivel Ejecutivo de la Policía Nacional: Unificado al quince por ciento (15%) de su asignación básica.
- III. Soldados Profesionales e Infantes de Marina: Fijado en el veinticinco por ciento (25%) de su asignación básica, bajo el concepto de Bonificación Mensual de Orden Público.
- IV. Empleados Civiles del Sector Defensa: El equivalente al quince por ciento (15%) de su asignación básica, condicionado al despliegue en zona de operaciones.

Artículo 5°. Declaratoria de las zonas de alteración del orden público. El Ministro de Defensa o a quien le delegue, mediante acto administrativo, declarará de forma anual las jurisdicciones municipales de alteración del orden público, fundándose de manera obligatoria en la concurrencia de cualquiera de los siguientes criterios objetivos:

- a) Índice de criminalidad y afectación de la seguridad territorial.
- b) Alertas tempranas e informes de riesgo vigentes emitidos por la Defensoría del Pueblo.
- c) Presencia constatada de estructuras criminales catalogadas como Grupos Armados Organizados (GAO) o Grupos Delincuenciales Organizados (GDO).
- d) Antecedentes de ataques por estructuras criminales a los miembros de la fuerza pública.

Artículo 6°. Requisitos Concurrentes para el Reconocimiento. Para la procedencia del pago mensual de esta prestación, las Direcciones de Personal de cada Fuerza o institución deberán certificar el cumplimiento concomitante de:

1. Criterio Territorial: Permanencia o despliegue en alguno de los municipios clasificados formalmente por el Ministerio de Defensa como zonas de alteración del orden público.
2. Soporte Operacional: Inclusión explícita del funcionario en una Orden de Operaciones, Orden de Servicio o constancia formal de

misión activa emitida por el comandante de la unidad operativa menor o su equivalente.

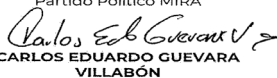
Artículo 7°. Naturaleza Jurídica. De conformidad con los regímenes especiales de la Fuerza Pública, la Prima de Orden Público y la Bonificación Mensual de Orden Público aquí consagradas no constituirán factor salarial ni prestacional para ningún efecto legal, y su naturaleza será estrictamente compensatoria del riesgo asimétrico en el servicio.

Artículo 8°. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2026
CÁMARA
(julio 2026)

por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto del proyecto

La presente ley tiene por objeto unificar, actualizar y elevar a rango legal los criterios para el reconocimiento, asignación y pago de la Prima de Orden Público del personal uniformado de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del personal civil no uniformado del Sector Defensa, garantizando la equidad institucional y la correspondencia directa con el riesgo operacional.

II. Introducción y Justificación del Criterio Económico

El Estado colombiano exige a los hombres y mujeres de su Fuerza Pública y al personal civil de soporte un nivel de entrega que desborda el marco del deber laboral común. La Prima de Orden Público no constituye un incremento salarial superfluo ni un privilegio; es una herramienta de compensación económica frente al riesgo asimétrico.

Prestar servicios en territorios donde la soberanía estatal es disputada por economías ilegales implica un desgaste físico, psicológico y familiar severo. Este criterio económico busca equilibrar mínimamente la balanza, dignificando el esfuerzo del personal de base y asegurando un incentivo que mitigue las precariedades socioeconómicas de quienes defienden la institucionalidad en la ruralidad dispersa de Colombia.

III. Contexto de Seguridad Actual y Gravedad en las Zonas Rojas (Cifras 2025 - 2026)

La necesidad de blindar legalmente esta prima se hace evidente al observar el drástico deterioro de las condiciones de seguridad en las denominadas “zonas rojas”. Lejos de estabilizarse, la confrontación armada interna ha escalado significativamente en los últimos dos años:

- **Crecimiento de la Amenaza:** Según informes de inteligencia militar y análisis de centros de pensamiento de seguridad nacional (como la FIP), los integrantes de Grupos Armados Organizados (GAO) aumentaron en un 15% entre finales de 2024 y mediados de 2025, consolidando un pie de fuerza ilegal superior a las 25.000 personas en armas y redes de apoyo.
- **Letalidad contra la Fuerza Pública:** El año 2025 cerró con una cifra histórica y alarmante: los asesinatos de miembros uniformados de la Fuerza Pública registraron un incremento del 128% en comparación con los periodos anteriores, convirtiéndose en uno de los lapsos más letales para policías y militares en la última década.
- **Ataques con Explosivos y Discapacidad:** El uso indiscriminado de Artefactos Explosivos Improvisados (AEI), drones con cargas explosivas y minas antipersonal en regiones de alta densidad de cultivos ilícitos ha dejado, en lo que va de 2025 y el primer semestre de 2026, a centenares de uniformados con discapacidades físicas permanentes (amputaciones, pérdida de visión y traumas acústicos severos), transformando el entorno operacional en un escenario de peligro extremo.

Distribución Geográfica de la Gravedad Operacional:

El mapa de riesgo se concentra críticamente en regiones periféricas plenamente identificadas por el Ministerio de Defensa (el cual expandió a inicios de 2026 la cobertura de la prima a 221 municipios):

- **Región del Catatumbo (Norte de Santander):** Escenario de emboscadas recurrentes y hostigamientos a bases militares utilizando armamento de largo alcance.
- **Litoral Pacífico (Cauca, Nariño y Chocó):** Zonas de altísima confrontación por rutas de narcotráfico, donde los desplazamientos masivos (más de 88.000 personas en 2025 según OCHA) se cruzan directamente con combates frontales de la Fuerza Pública.
- **Frontera Oriental (Arauca):** Marcada por la reactivación de planes pistola y ataques urbanos mediante el uso de motocicletas y explosivos dirigidos a patrullas de la Policía Nacional.

IV. Efectos en la familias de los miembros de la fuerza pública en zonas de orden público

SUBSECCIÓN A: El Costo en Vidas Humanas (Mortalidad Operacional)

El sacrificio en vidas humanas por parte de la Fuerza Pública en Colombia se mantiene en niveles críticos debido a la mutación de la guerra asimétrica. De acuerdo con el Observatorio de Derechos Humanos y Defensa Nacional y registros consolidados a inicios de 2026, el panorama de letalidad en el teatro de operaciones se desglosa así:

A.1 Asesinatos Directos y Emboscadas: El consolidado de los últimos periodos anuales evidencia que las muertes en desarrollo de operaciones militares y policiales promedian entre 120 y 160 uniformados fallecidos por año, concentrados en un 70% en los departamentos de Norte de Santander (Catatumbo), Cauca, Nariño, Arauca y Antioquia (Bajo Cauca).

A.2 Letalidad por Artefactos Explosivos Improvisados (AEI): El uso de minas antipersonal y explosivos de activación remota o lanzados desde sistemas aéreos no tripulados (drones) representa hoy la principal causa de muerte súbita en el terreno. Históricamente, el 51% de las víctimas totales por minas antipersonal en Colombia corresponden a miembros de la Fuerza Pública, revirtiendo la tendencia de décadas pasadas donde la población civil era la más afectada.

SUBSECCIÓN B: Las Secuelas Visibles e Invisibles (Discapacidad Física y Mental)

La gravedad de operar en zonas rojas no se mide únicamente en los féretros que regresan a las capitales, sino en la destrucción sistemática de los proyectos de vida de miles de jóvenes uniformados a través de la discapacidad.

B.1 Discapacidad Física. Amputaciones traumáticas de extremidades inferiores y superiores, ceguera parcial o total, y traumas acústicos severos por la onda expansiva de AEI y minas. Entre el 40% y el 45% de los heridos en combate en estas zonas resultan con una disminución de la capacidad laboral permanente.

B.2 Discapacidad Mental (Trauma Psíquico) Diagnósticos crónicos de Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT), episodios depresivos mayores, trastornos de pánico e insomnio severo de vigilia. El 35% del personal que sobrevive a ataques prolongados o tomas a bases periféricas requiere intervención psiquiátrica prolongada.

B.3 El trauma de la guerra asimétrica: Estudios de Medicina Legal e investigaciones de salud mental militar demuestran que las infracciones graves al Derecho Internacional Humanitario (como el Plan Pistola, el secuestro o ver morir a un compañero de armas en el terreno) congelan la estructura psíquica del uniformado, incapacitándolo para la vida civil regular o el retorno al servicio activo.

SUBSECCIÓN C: El Impacto Transgeneracional y Familiar (El Núcleo en la Línea de Fuego)

La prestación del servicio en zonas de orden público fractura el tejido social del hogar militar y policial. Los efectos emocionales y relacionales en los familiares directos configuran una victimización secundaria silenciosa pero devastadora:

1. Las Esposas y Compañeras Permanentes (Sobrecarga e Hipervigilancia)

1.1. El Síndrome de la Espera Crónica: Los cónyuges desarrollan cuadros severos de ansiedad reactiva debido a la desconexión total durante las comisiones (que pueden durar de 30 a 90 días en áreas de nula conectividad).

1.2. Monoparentalidad Fáctica y Desgaste: Al asumir solas la crianza, las finanzas y las crisis del hogar debido a la «ausencia física y emocional del miembro de la fuerza pública», sufren de un agotamiento psíquico severo. La dinámica de pareja se deteriora; al regresar, el uniformado muchas veces muestra signos de embotamiento afectivo, incapacidad para comunicarse o cansancio extremo, lo que detona un alto índice de divorcios e inestabilidad conyugal.

2. Los Hijos (Fractura del Vínculo Parental)

2.1. Trastornos de Ansiedad por Separación: Los niños en la primera infancia experimentan regresiones conductuales (volver a mojarse la cama, rabietas extremas) cada vez que el padre o madre se desplaza a zona roja.

2.2. El Miedo de la “Caja de Madera”: A nivel escolar, los hijos de uniformados en zonas de conflicto presentan bajo rendimiento académico inducido por el estrés. Crecen bajo la constante ideación de muerte: el temor diario a que su progenitor regrese mutilado o en un féretro, lo que altera el desarrollo de apegos seguros hacia el futuro.

3. Los Padres (El Luto Suspendido y la Estigmatización)

3.1. Hipervigilancia Mediática: Los padres de los soldados de base (habitualmente de escasos recursos en la ruralidad de Colombia) viven en un estado de alerta perjudicial para la salud, expuestos a los noticieros ante cualquier reporte de ataque en la zona de su hijo.

3.2. Estigmatización y Riesgo de Seguridad: En ciertos municipios de alta influencia criminal, el núcleo familiar del policía o militar debe ocultar la profesión de su hijo. Ser identificados en el vecindario como “familia de un miembro de la Fuerza Pública” acarrea amenazas directas, desplazamientos forzados y exclusión de las redes comunitarias locales, agudizando su condición de aislamiento y abandono estatal.

V. Evolución e Histórico Normativo

El andamiaje normativo de esta prestación adoleció durante décadas de una profunda desactualización, lo que motivó fallas operativas y litigios masivos en contra del Estado:

1. Era de la Resolución de 1995: Durante más de treinta años, el pago de la prima se rigió por un acto administrativo expedido en 1995. Esta norma evaluaba el riesgo bajo los parámetros cartográficos e institucionales del siglo pasado, dejando por fuera a unidades modernas e

introduciendo el “vicio administrativo”, donde personal que operaba desde oficinas cómodas en capitales de departamento cobraba la prima solo por figurar en la nómina de un batallón periférico, mientras que las fuerzas especiales enviadas al área de combate no la percibían por no estar adscritas administrativamente a la zona.

2. Decretos de Emergencia (2025): Ante crisis agudas como la del Catatumbo, el Gobierno nacional se vio obligado a emitir decretos transitorios (como el Decreto número 0466 de 2025) para otorgar bonificaciones excepcionales y temporales a los uniformados desplegados en Cúcuta, Ocaña y municipios aledaños, reconociendo implícitamente el rezago de la norma general.

3. La Reforma Estructural de Enero de 2026: El Ministerio de Defensa derogó la resolución de 1995 mediante un nuevo marco regulatorio que indexó formalmente 221 municipios con base en las alertas de orden público actuales, incluyó de forma expresa a los comandos modernos contra el narcotráfico, fuerzas especiales e inteligencia, e institucionalizó el criterio puramente operativo para el desembolso del dinero.

4. Ajuste a Soldados Profesionales (abril de 2026): Mediante el Decreto número 0384 de 2026, se estipuló que la base de la Fuerza Pública (soldados e infantes profesionales) debía recibir el 25% de asignación básica bajo este concepto, buscando cerrar la brecha de equidad salarial en los eslabones con mayor tasa de bajas en combate.

VI. Contenido del proyecto

El proyecto consta de ocho (8) artículos, distribuidos así:

- **Artículo 1°.** Define el objeto de la ley.
- **Artículo 2°.** Establece los beneficiarios y el ámbito de aplicación.
- **Artículo 3°.** Adopta la realidad operativa como criterio para el reconocimiento.
- **Artículo 4°.** Unifica los montos y porcentajes de la prima o bonificación.
- **Artículo 5°.** Fija los criterios para declarar las zonas de alteración del orden público.
- **Artículo 6°.** Determina los requisitos para el reconocimiento y pago.
- **Artículo 7°.** Define la naturaleza compensatoria y no salarial del reconocimiento.
- **Artículo 8°.** Regula la vigencia y las derogatorias.

VII. Impacto Fiscal de la Iniciativa.

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se manifiesta que el presente proyecto de ley es compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

- 1. Ausencia de Presión Presupuestal Nueva (Gasto Preexistente):** Esta iniciativa no crea un gasto ex novo en el Presupuesto General de la Nación (PGN). La Prima de Orden Público es una prestación existente dentro del Sector Defensa. El proyecto eleva a rango legal los criterios de eficiencia presupuestal ya decantados por el Ministerio de Defensa a inicios de 2026 (indexación de 221 municipios y eliminación del vicio de adscripción administrativa por el de primacía de la realidad operativa). El impacto fiscal neto es neutro, dado que la optimización de los recursos de nómina -al retirar la prima a personal administrativo que labora en capitales- financia el ajuste del personal desplegado en el teatro de operaciones.
- 2. Fuente de Financiación:** Los costos derivados de la unificación de montos (especialmente el ajuste para la base de Soldados Profesionales e Infantes de Marina al 25% contemplado en el Decreto número 0384 de 2026) se financiarán con cargo a las apropiaciones presupuestales vigentes asignadas al Ministerio de Defensa Nacional en el rubro de “Gastos de Personal”.
- 3. Sostenibilidad del Régimen Especial:** Al ratificar en el artículo 7º que la prestación posee una naturaleza estrictamente compensatoria y no constituye factor salarial ni prestacional, se blindará al Estado contra contingencias fiscales futuras derivadas de reajustes pensionales o de asignación de retiro en los regímenes exceptuados.

Sobre este particular, resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución”.

De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa:

“Aceptar que las condiciones del artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público”.

Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional.

Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto.

En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis.

VII. Régimen de Conflicto de Intereses (Ley 2003 de 2019)

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se analiza la configuración de posibles conflictos de intereses:

- 1. Inexistencia de Interés Particular, Directo y Actual:** Las disposiciones de esta ley regulan de manera abstracta, general e impersonal las condiciones económicas de un sector específico de la población del Estado: los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil adscrito al Sector Defensa. Por lo tanto, no se configuran beneficios particulares o exclusivos para los honorables congresistas, ni de forma directa ni a través de sus familiares dentro de los grados de consanguinidad legal.
- 2. Aplicación de Excepciones Legales:** Operan de forma taxativa las excepciones establecidas en el literal a) (normas de carácter general) y literal c) (disposiciones que benefician a sectores económicos o profesionales de forma amplia) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019.

El bienestar de los uniformados en zonas de alteración del orden público constituye un fin esencial del Estado y una medida de orden público, lo que desestima la existencia de un interés privado en el debate y aprobación de este articulado.

Sin perjuicio de lo anterior, cada congresista podrá evaluar pedagógicamente su situación particular ante la plenaria o comisión.

Así las cosas, este proyecto de ley busca blindar la seguridad jurídica de nuestros policías, soldados y personal civil.

Al elevar estos criterios a rango de ley de la República, se evita que los vaivenes políticos o las presiones presupuestales del momento restrinjan o eliminen un derecho adquirido en el campo de batalla.

Es un mensaje contundente de respaldo institucional a quienes sostienen la democracia en los puntos más complejos del territorio nacional.

En los anteriores términos, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley, con el propósito de que sea estudiado, debatido y aprobado conforme al trámite constitucional y legal correspondiente.

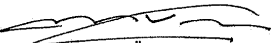
De los honorables Congresistas,



ANA PATRICIA ACUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ALVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUÍVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2026
CÁMARA

por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional.

Bogotá, D. C., julio del 2026.

Señor
SECRETARIO GENERAL
Cámara de Representantes
E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley número 061 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional.

Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, respetuosamente nos permitimos radicar el siguiente proyecto de ley:

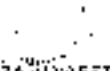
- Proyecto de Ley número 061 de 2026 Senado, *por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional.*

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos en la Ley 5ª de 1992, en especial lo señalado en los artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

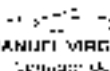
Cordialmente,



ANA PATRICIA ACUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ALVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUÍVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE 2026
CÁMARA
(julio 2026)

por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional.

El Congreso de Colombia
DECRETA:
CAPÍTULO I
Disposiciones generales

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto **fortalecer** las capacidades de las unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional y del sector defensa; **promover** su participación reglada en proyectos estratégicos de infraestructura pública; **fomentar** la vinculación productiva de los veteranos, veteranas, personal retirado de la Fuerza Pública y viudas beneficiarias de sustitución pensional; y **potenciar** la industria de defensa como motor del desarrollo nacional, bajo los principios de libre competencia, transparencia, selección objetiva, planeación, eficiencia y responsabilidad en el gasto público.

Artículo 2°. *Ámbito de Aplicación.* La presente ley aplica a:

1. El Ministerio de Defensa Nacional, a través de las unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional.
2. Las entidades que integran el Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), de acuerdo con la organización vigente.
3. Las entidades estatales del orden nacional y territorial que adelanten proyectos de infraestructura pública.
4. Las personas naturales o jurídicas que participen en los mecanismos de vinculación productiva previstos en esta ley.

Parágrafo. En ningún caso esta ley modificará las limitaciones constitucionales sobre introducción, fabricación y posesión de armas, municiones de guerra y explosivos establecidas en el artículo 223 de la Constitución Política.

Artículo 3°. *Principios Rectores.* La aplicación de la presente ley se regirá por los principios de:

- a) **Legalidad:** Respeto estricto al ordenamiento jurídico vigente.
- b) **Transparencia y publicidad:** Acceso a la información en todas las actuaciones.
- c) **Selección objetiva:** Basada en el mérito, idoneidad y libre competencia.
- d) **Eficiencia y eficacia:** Optimización en el uso de los recursos públicos.
- e) **Control:** Sujeción al control fiscal, disciplinario y ciudadano.
- f) **Complementariedad y subsidiariedad:** Respeto y armonía con el mercado privado.
- g) **Progresividad:** Desarrollo gradual de las capacidades del sector defensa.

Parágrafo. Esta ley no crea regímenes especiales de contratación ni autoriza la elusión de los procesos de selección objetiva previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

CAPÍTULO II

Participación de la ingeniería militar en la construcción de infraestructura nacional

Artículo 4°. *Participación de la ingeniería militar en infraestructura vial.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Vías (Invías), o quien haga sus veces, promoverá la participación progresiva y justificada del Ministerio de Defensa Nacional, a través de las Unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional, en la ejecución de proyectos de infraestructura vial financiados con recursos públicos.

Como criterio orientador de política pública -que no constituye cuota obligatoria ni derecho de preferencia automático-, dicha participación podrá alcanzar hasta un diez por ciento (10%) de la inversión anual destinada a la ejecución directa de obras de infraestructura vial por parte del Invías o la entidad que haga sus veces.

El límite del diez por ciento (10%) aquí previsto podrá ser exceptuado mediante decisión motivada del Consejo de Ministros o por declaratoria de situación de desastre o emergencia manifiesta, cuando por razones de seguridad nacional, grave alteración del orden público, aislamiento geográfico o calamidad pública, se requiera el despliegue extraordinario de las Unidades del Arma de Ingenieros.

La aplicación de este artículo estará sujeta al cumplimiento concurrente de los siguientes requisitos:

- a) **Motivación previa:** Justificación técnica, jurídica y económica plasmada en los estudios previos de la entidad contratante.
- b) **Idoneidad:** Acreditación de la capacidad específica de la unidad de Ingeniería Militar para el objeto del proyecto.
- c) **Costo-beneficio:** Análisis que evidencie que la modalidad interadministrativa no es más onerosa que las alternativas del mercado en la zona.
- d) **Análisis del sector:** Justificación de la conveniencia con fundamento en las condiciones geográficas, sociales, de seguridad y la oferta privada disponible en la región.
- e) **Transparencia:** Publicación y trazabilidad del convenio en el SECOP II o la plataforma oficial que haga sus veces.

Parágrafo 1°. Priorización territorial. Se priorizarán las zonas afectadas por el conflicto armado, regiones apartadas, zonas fronterizas, municipios PDET (Decreto número 893 de 2017) y áreas en emergencia ambiental o antropogénica.

Parágrafo 2°. Régimen contractual. Los convenios interadministrativos se suscribirán conforme al artículo 2°, numeral 4°, literal c) de la Ley 1150 de 2007 (modificado por la Ley 1474 de 2011), el artículo 56 de la Ley 2195 de 2022 y las normas vigentes, siempre que las obligaciones guarden relación directa con el objeto misional de la entidad.

Parágrafo 3°. Subcontratación y empleo. La subcontratación derivada de estos convenios se sujetará íntegramente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Las Unidades del Arma de Ingenieros podrán contratar personal civil, priorizando la mano de obra local.

Artículo 5°. *Participación en proyectos estratégicos del Estado.* Las entidades del orden nacional y territorial podrán priorizar, de manera motivada y con sujeción al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la participación del Ministerio de Defensa Nacional -a través de las Unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional y de las entidades del GSED- en la ejecución de los siguientes proyectos:

- a) Infraestructura vial, aeroportuaria, fluvial, portuaria y logística en zonas de interés nacional.

- b) Atención de emergencias, gestión del riesgo y reconstrucción posdesastre.
- c) Obras en zonas rurales dispersas, fronterizas, de difícil acceso o con limitaciones de la oferta de mercado.
- d) Proyectos de infraestructura asociados a la seguridad, la soberanía y el desarrollo nacional.
- e) Infraestructura educativa, de salud y de servicios públicos en zonas de posconflicto.
- f) Proyectos de ciencia, tecnología e innovación con aplicación dual civil-militar.

Parágrafo. La priorización autorizada en este artículo deberá sustentarse en razones o motivaciones de seguridad, orden público, urgencia, aislamiento geográfico o conveniencia pública, sin que ello implique el desplazamiento injustificado de la iniciativa privada ni la creación de monopolios de hecho.

Artículo 6°. Fortalecimiento institucional de la ingeniería militar. Autorízase al Gobierno nacional para incluir en el Presupuesto General de la Nación las apropiaciones necesarias para el fortalecimiento de las Unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional. Esta autorización constituye un título jurídico suficiente para la eventual inclusión presupuestal, sin que comporte mandato imperativo al Ejecutivo.

Parágrafo 1°. Componentes del fortalecimiento. El fortalecimiento institucional comprenderá:

- a) Actualización y adquisición de maquinaria y equipo especializado.
- b) Capacitación y actualización técnica del personal en ingeniería civil, vial y de infraestructura.
- c) Modernización de los sistemas de información y control de obras.
- d) Certificación de competencias bajo estándares nacionales e internacionales.

Parágrafo 2°. Alianzas educativas. Autorízase al Gobierno nacional para suscribir convenios con instituciones de educación superior públicas y privadas orientados a otorgar becas y programas de formación especializada a los miembros del Ejército Nacional que participen en el desarrollo del objeto de la presente ley.

CAPÍTULO III

Vinculación productiva de personal retirado, veteranos y pensionados

Artículo 7°. Fomento a la Vinculación de Veteranos y Personal Retirado. En los procesos de selección y contratación que adelanten las entidades del sector defensa para actividades productivas, industriales o de ejecución de obras, se otorgará un puntaje adicional o preferencia a las propuestas que incluyan el compromiso de vinculación laboral de personal retirado de la Fuerza Pública, veteranos, veteranas o viudas beneficiarias de sustitución pensional, en un porcentaje no inferior al diez por ciento (10%) del personal requerido para el proyecto.

Estos criterios de preferencia deberán ser proporcionales, objetivos y verificables, y en ningún caso podrán sustituir los requisitos habilitantes de la contratación.

Parágrafo 1°. Idoneidad y mérito. La vinculación de esta población estará sujeta al cumplimiento estricto de los requisitos de formación, experiencia y condiciones técnicas exigidas para el cargo, garantizando los principios de mérito y capacidad.

Parágrafo 2°. Reglamentación y seguimiento. El Gobierno nacional reglamentará los criterios de valoración de esta preferencia en los pliegos de condiciones, los mecanismos de acreditación y las condiciones de seguimiento y verificación del compromiso durante la ejecución contractual.

Artículo 8°. Banco de Proyectos Productivos de Veteranos y Retirados. Créase el Banco de Proyectos Productivos de Veteranos y Retirados (BPPVR) como instrumento público de información, planeación, fomento y encadenamiento productivo, adscrito al Viceministerio de Veteranos del Ministerio de Defensa Nacional, con las siguientes funciones:

- a) Identificar, registrar y evaluar iniciativas empresariales viables de veteranos, retirados, mujeres veteranas, viudas beneficiarias de sustitución pensional y sus familias.
- b) Aplicar criterios objetivos de priorización basados en impacto social, sostenibilidad financiera, generación de empleo y pertinencia con las cadenas productivas del sector defensa.
- c) Facilitar la articulación y acceso a programas de financiación del Estado, tales como el Fondo Emprender del Sena, iNNpulsa Colombia o los que hagan sus veces.
- d) Promover encadenamientos productivos como proveedores de la industria de defensa y de los proyectos de infraestructura pública.

Parágrafo 1°. Transparencia contractual. La inscripción en el BPPVR no generará derecho preferente ni automático a la contratación pública. El acceso a contratos continuará rigiéndose por los procesos de selección previstos en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Parágrafo 2°. Articulación interinstitucional. El Gobierno nacional, en articulación con el SENA, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, implementará programas de formación, certificación de competencias y reconversión laboral para los usuarios del Banco.

Artículo 9°. Asistencia técnica y encadenamientos productivos. Las entidades de la industria de defensa del sector central o descentralizado -tales como Indumil, Cotecmar, CIAC, Codaltec o cualquier otra entidad creada con fines industriales, tecnológicos o de innovación en el sector- podrán prestar asistencia técnica, transferencia de conocimiento y acompañamiento productivo a las iniciativas inscritas en el BPPVR, garantizando:

- a) **Neutralidad competitiva:** Ausencia de ventajas indebidas en los procesos de contratación pública.
- b) **Transparencia:** Claridad y objetividad en la selección de los beneficiarios.
- c) **Igualdad de oportunidades:** Prohibición de barreras de acceso para otros actores del mercado.
- d) **Libre competencia:** Prohibición expresa de prácticas anticompetitivas o de restricción del mercado.

Parágrafo. Responsabilidad presupuestal y control. Estas actividades de asistencia técnica no podrán implicar transferencias patrimoniales directas ni comprometer recursos del Presupuesto General de la Nación sin la previa autorización legal correspondiente. Toda asistencia deberá quedar debidamente documentada y será objeto de seguimiento por parte de los organismos de control competentes.

CAPÍTULO IV

Industria militar como factor complementario del desarrollo nacional

Artículo 10. Participación complementaria del GSED. En los procesos de selección y ejecución de proyectos de infraestructura, ciencia, tecnología y servicios financiados con recursos públicos, las entidades del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) podrán participar como oferentes o ejecutores, siempre que su propuesta resulte ser la opción técnica y económicamente más eficiente para el Estado.

Como criterio orientador de política pública, el Gobierno nacional propenderá por integrar las capacidades del GSED, buscando que su participación alcance una meta indicativa de hasta el diez por ciento (10%) de la inversión pública anual en infraestructura, sin que esto constituya un mandato de obligatoriedad ni genere privilegios que afecten la selección objetiva.

El límite indicativo del diez por ciento (10%) previsto en este artículo podrá ser exceptuado mediante decisión motivada del Consejo de Ministros o por declaratoria de situación de desastre o emergencia manifiesta, cuando por razones de seguridad nacional, soberanía, grave alteración del orden público o calamidad pública, se requiera el despliegue extraordinario de las capacidades industriales y operativas del GSED.

Parágrafo 1°. Carácter subsidiario. La participación del GSED tendrá carácter subsidiario y complementario. En ningún caso podrá desplazar la iniciativa privada cuando existan ofertas de mercado que, bajo criterios de libre competencia y transparencia, ofrezcan mejores condiciones de eficiencia, calidad y costo.

Parágrafo 2°. Reglamentación. Los Ministerios de Defensa Nacional y de Comercio, Industria y Turismo reglamentarán, en el marco de sus competencias, los criterios de justificación técnica y económica que soporten la participación del GSED en los términos previstos en este artículo.

Artículo 11. Articulación con el régimen de compensaciones industriales y sociales (offsets).

Las capacidades industriales y técnicas de las unidades del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional y de las entidades del GSED serán reconocidas con prelación, dentro del universo de beneficiarios nacionales, para la recepción de proyectos de compensación industrial y social derivados de adquisiciones del sector defensa, de conformidad con la normativa vigente.

En el marco de estos mecanismos, los Ministerios de Defensa Nacional y de Comercio, Industria y Turismo promoverán de manera prioritaria la presentación y evaluación de proyectos que fortalezcan las capacidades de la ingeniería militar y los encadenamientos productivos de los veteranos inscritos en el BPPVR, con observancia de los criterios de elegibilidad, evaluación y aprobación aplicables, y sin imponer porcentajes adicionales que contradigan la reglamentación vigente.

Parágrafo. Los Ministerios de Defensa Nacional y de Comercio, Industria y Turismo definirán conjuntamente los mecanismos para la implementación de este artículo, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

CAPÍTULO V

Garantías, control y disposiciones finales

Artículo 12. Garantías de no afectación al ordenamiento jurídico. La aplicación de la presente ley no podrá:

- a) Desconocer los derechos laborales y contractuales vigentes.
- b) Crear regímenes paralelos o especiales de contratación pública no previstos en la Constitución y la ley.
- c) Eludir procesos de selección cuando estos sean exigibles conforme a la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, la Ley 1474 de 2011, la Ley 2195 de 2022 y demás normas que las modifiquen o adicionen.
- d) Comprometer recursos del Presupuesto General de la Nación sin la correspondiente disponibilidad y registro presupuestal certificado.
- e) Generar responsabilidad patrimonial del Estado, acciones de repetición o reclamaciones judiciales por el no cumplimiento de las metas indicativas o criterios orientadores señalados en esta ley, los cuales carecen de carácter obligatorio.

Artículo 13. Seguimiento y rendición de cuentas. El Ministerio de Defensa Nacional presentará anualmente ante las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Congreso de la República un informe de gestión sobre la ejecución de los proyectos y metas establecidos en la presente ley.

Este documento deberá detallar, bajo los indicadores que para tal fin defina el Gobierno nacional:

- a) La inversión ejecutada por las unidades del Arma de Ingenieros Militares.

- b) El impacto cuantitativo y cualitativo en la vinculación laboral de veteranos, veteranas y viudas beneficiarias.
- c) El estado físico y financiero de los proyectos inscritos en el BPPVR.
- d) El nivel de participación contractual y tecnológica de las entidades del GSED.

Artículo 14. Reglamentación. El Gobierno nacional contará con un plazo de seis

(6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir las disposiciones reglamentarias necesarias para su implementación técnica, operativa y presupuestal, bajo los principios de eficiencia, transparencia y selección objetiva.

Artículo 15. Sostenibilidad fiscal. Las autorizaciones de gasto contenidas en la presente ley se sujetarán al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a la disponibilidad presupuestal y a las normas orgánicas de presupuesto vigentes.

La inclusión de dichas partidas en el Presupuesto General de la Nación se realizará de conformidad con el procedimiento establecido en la Ley 819 de 2003, bajo los criterios de eficiencia administrativa y priorización del gasto público existente.

Artículo 16. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

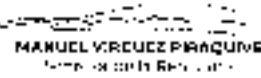
Las normas aquí contenidas se aplicarán en armonía con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y las demás disposiciones vigentes en la materia.



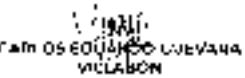
ANA PATRICIA SOTELO GARCÍA
SECRETARÍA DE DEFENSA
BOGOTÁ, D.C. 2026



MARITZA ALVÁREZ BARRERA
SECRETARÍA DE DEFENSA
BOGOTÁ, D.C. 2026



MANUEL YREUX PARAGÜE
SECRETARÍA DE DEFENSA
BOGOTÁ, D.C. 2026



CAMILLO OSORIO CUEVA
SECRETARÍA DE DEFENSA
BOGOTÁ, D.C. 2026

PROYECTO DE LEY NÚMERO 061 DE
2026 CÁMARA
(julio 2026)

por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO E IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA

El objeto de esta iniciativa legislativa es consolidar una política de Estado que maximice el rendimiento y el valor social de las capacidades instaladas en el sector defensa, para integrarlas de manera subsidiaria y complementaria al desarrollo de la infraestructura nacional.

La iniciativa busca robustecer el Arma de Ingenieros del Ejército Nacional y potenciar las entidades del Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), garantizando canales de

contratación eficientes y trazables frente a las necesidades viales y logísticas de las áreas más vulnerables del país, como los municipios PDET y las zonas de difícil acceso.

De forma paralela, el proyecto crea un esquema técnico de inserción económica para la reserva activa, los veteranos, las mujeres veteranas y las viudas con sustitución pensional, transformando sus competencias en un motor del desarrollo territorial.

La iniciativa recoge las lecciones de los proyectos presentados por el Partido MIRA en 2011 (archivado en primer debate) y en 2019 (Proyecto de Ley número 228 de 2019, no debatido): elimina toda cuota obligatoria de contratación, convierte los porcentajes en criterios orientadores de política pública, armoniza expresamente el mecanismo con el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y amplía el alcance al universo completo del sector defensa, incluyendo a los veteranos y a la industria militar.

II. DEL ARTICULADO Y SU ANÁLISIS

El proyecto está integrado por dieciséis (16) artículos organizados de manera sistemática en cinco (5) capítulos temáticos:

Capítulo I (Disposiciones generales - artículos 1° a 3°):

Define el objeto de fortalecimiento sectorial, el ámbito de aplicación y los principios rectores: legalidad, selección objetiva y complementariedad frente a los particulares.

Capítulo II (Participación de la Ingeniería Militar - artículos 4° a 6°):

Establece el techo referencial del 10% en infraestructura vial nacional, delimita las condiciones estrictas de los convenios interadministrativos basándose en la justificación de conveniencia y consagra la autorización de gasto para el fortalecimiento institucional.

Capítulo III (Vinculación de personal retirado - artículos 7° a 9°):

Consagra la acción afirmativa del 10% para la reserva activa y los veteranos, sujeta al mérito; crea el Banco de Proyectos Productivos de Veteranos y Retirados (BPPVR) y fija las pautas de asistencia técnica de la industria militar.

Capítulo IV (Industria militar - artículos 10 y 11):

Estructura el parámetro orientador del 10% en infraestructura no vial por conducto del GSED y articula la prelación de la Ingeniería Militar y del BPPVR en el régimen de Offsets.

Capítulo V (Garantías y control - artículos 12 a 16):

Fija las salvaguardas de no afectación del ordenamiento, el control fiscal de la Contraloría, los informes anuales ante las Comisiones Segundas, la reglamentación, el impacto fiscal y la vigencia.

III. SUSTENTACIÓN NORMATIVA DE REFERENCIA

En estricto cumplimiento del orden de prelación de las fuentes del derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, el marco normativo y jurisprudencial de la iniciativa se desglosa jerárquicamente de la siguiente manera:

a. Normas de rango constitucional

Artículo 13: fundamento del deber estatal de adoptar acciones afirmativas en favor de grupos en condiciones de vulnerabilidad o debilidad manifiesta.

Artículo 209: principios de la función administrativa -igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad-.

Artículos 216 y 217: consagración de la Fuerza Pública y de la misión de las Fuerzas Militares en la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional.

Artículo 223: limitaciones constitucionales en materia de armas, municiones de guerra y explosivos, expresamente salvaguardadas por el parágrafo del artículo 2° del proyecto.

Artículo 333: cláusula de libre competencia económica e iniciativa privada.

Artículo 334: dirección general de la economía a cargo del Estado e intervención para el pleno empleo y la distribución equitativa de las oportunidades.

b. Normas de rango legal

Ley 80 de 1993 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, norma marco de sujeción de todos los mecanismos previstos en el proyecto.

Ley 1150 de 2007 Reglamenta las modalidades de selección e introduce, en su artículo 2°, numeral 4, literal c), la contratación directa de contratos y convenios interadministrativos.

Ley 1474 de 2011 Estatuto Anticorrupción): su artículo 92 fija el texto vigente del literal c) citado y prohíbe la elusión de los procesos de selección mediante figuras interadministrativas.

Ley 1979 de 2019 (Ley del Veterano): marco general de reconocimientos y beneficios para los veteranos de la Fuerza Pública; el articulado remite a ella para la definición de la condición de veterano (artículo 7°).

Ley 2195 de 2022: medidas de transparencia; su artículo 56 extiende los Documentos Tipo a los convenios interadministrativos.

Ley 2294 de 2023, artículo 257 Marco legal del régimen de compensaciones industriales y sociales (Offsets) en compras del sector defensa.

Ley 819 de 2003, artículo 7° Análisis del impacto fiscal de las normas y compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

c. Decretos del Gobierno nacional

Decreto número 893 de 2017: delimitación territorial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), criterio de priorización geográfica del artículo 4° del proyecto.

Decreto número 1070 de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa Nacional, norma compilatoria de la organización del sector.

Decreto número 1001 de 2025 Reglamentación vigente del régimen de Offsets, con la cual el artículo 11 del proyecto se articula sin imponer porcentajes adicionales que la contradigan.

d. Doctrina administrativa

Conceptos C-374 de 2024 y C-1326 de 2025 de Colombia Compra Eficiente : criterios sobre el alcance del objeto misional y la idoneidad de las entidades del sector defensa para suscribir convenios interadministrativos.

e. Jurisprudencia constitucional

Sentencia C-343 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa Las leyes que decretan gasto público constituyen títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión del gasto en la ley anual de presupuesto, sin ser órdenes imperativas al Ejecutivo.

Sentencia C-442 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra: doctrina sobre la distinción entre decretar el gasto, incorporarlo al presupuesto y ejecutarlo.

Sentencia C-782 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa: condición de constitucionalidad de las leyes que comporten gasto público: que no contengan un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo.

Sentencia C-371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz: precedente fundacional sobre la validez constitucional de las acciones afirmativas y sus requisitos de razonabilidad y proporcionalidad, fundamento del artículo 7° del proyecto.

IV. JUSTIFICACIÓN TÉCNICA Y EVIDENCIA DEL SECTOR DEFENSA

A. Despliegue estratégico del Arma de Ingenieros del Ejército Nacional

La Ingeniería Militar colombiana tiene sus raíces en 1810, con el Coronel Francisco José de Caldas como su primer líder, y se formalizó con la fundación de la Escuela de Ingenieros Militares en Rionegro (Antioquia) en 1814, institución que completa doscientos doce (212) años formando profesionales de la más alta calidad.

Su cadena de mando -Jefatura de Ingenieros, Brigadas de Ingenieros y unidades subordinadas- le otorga alta movilidad y despliegue geográfico, estructura idónea para ejecutar proyectos en zonas periféricas y municipios PDET donde la oferta privada enfrenta limitaciones de seguridad y de orden público, garantizando la continuidad de las obras en contextos críticos.

B. Minimización de riesgos de corrupción contractual

Conforme a la medición más reciente del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (IPC 2025), Colombia obtuvo 37

puntos sobre 100 y ocupó el puesto 99 entre 182 países evaluados, resultado que evidencia la persistencia de serias debilidades en la integridad pública y demanda mecanismos institucionales de blindaje en la ejecución del gasto.

Las Unidades de Ingeniería Militar y las entidades del GSED, regidas por la disciplina militar, sometidas al control fiscal directo de la Contraloría General de la República y obligadas al uso del SECOP II, reducen la exposición a sobrecostos indebidos, a la intermediación innecesaria y a la parálisis contractual por insolvencia del contratista.

C. Capacidades del GSED y necesidad de reinserción productiva del veterano

Las entidades del GSED -Indumil, Cotecmar, CIAC y Codaltec- constituyen polos de desarrollo industrial e innovación tecnológica de uso dual, con capacidades demostradas en construcción naval, aeronáutica, materiales y tecnología. Aprovechar estas plataformas para dar cumplimiento al mandato del artículo 13 constitucional, canalizando oportunidades de empleo y emprendimiento hacia los veteranos, las mujeres veteranas, las viudas con sustitución pensional y el personal retirado de la Fuerza Pública, optimiza los recursos públicos existentes y dignifica a la población que sirvió al país, mediante instrumentos de inclusión productiva basados en el mérito y no en el asistencialismo.

V. DERECHO COMPARADO

La iniciativa legislativa fue armonizada con la política y sistema legal que en el mundo los otros países han desarrollado, con lo que se evidencia el reconocimiento a una población que entregó su vida al servicio de la patria.

El análisis de las experiencias internacionales demuestra que la transición a la vida civil de los veteranos de la Fuerza Pública no es solo un deber de gratitud, sino una estrategia eficaz para el desarrollo nacional cuando se canaliza a través de mecanismos de inclusión productiva basados en el mérito.

A continuación, se exponen los modelos más relevantes que han inspirado la presente regulación:

1. Estados Unidos: El Modelo de Preferencia en Contratación

Estados Unidos es el referente global en materia de incentivos para veteranos, bajo el marco de la Small Business Act. A diferencia de otros sistemas, no recurre a cuotas obligatorias, sino al mecanismo de “preferencia” (Set-asides), que reserva una parte significativa de los contratos públicos para empresas propiedad de veteranos, especialmente aquellos con discapacidad derivada del servicio (Service-Disabled Veteran-Owned Small Businesses).

Este modelo permite al Estado aprovechar la disciplina y capacidad técnica de los veteranos, fomentando el emprendimiento en sectores estratégicos sin distorsionar la libre competencia, pues el acceso está condicionado a la demostración de idoneidad técnica.

2. Francia: La Reconversión Profesional Activa

El modelo francés se articula a través de la Agence de reconversión de la défense, bajo las disposiciones del Code de la défense. Francia entiende la transición militar como un proceso de gestión de talento.

El Estado actúa como un puente que facilita la inserción laboral mediante convenios con el sector privado y empresas industriales de defensa.

La característica distintiva es la vinculación institucional: el gobierno incentiva que las empresas contratistas del Estado incorporen personal militar retirado a través de beneficios en la valoración de ofertas, logrando una integración exitosa del capital humano formado en las Fuerzas Armadas hacia el sector productivo civil.

3. Reino Unido: El Pacto de Defensa (Armed Forces Covenant)

El Reino Unido ha implementado una política nacional fundamentada en el Armed Forces Covenant (reforzado por la *Armed Forces Act 2011*). Se trata de un compromiso moral y estratégico entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

Las empresas constructoras e ingenierías que voluntariamente firman el “Pacto” se comprometen a políticas de contratación preferente para veteranos. A cambio, el Estado otorga el *Employer Recognition Scheme*, una certificación que otorga puntos adicionales en las licitaciones públicas. Este modelo demuestra que la vinculación del veterano puede fomentarse con éxito mediante incentivos reputacionales y ventajas competitivas, en lugar de imposiciones burocráticas.

Conclusión del Análisis Comparativo

El análisis de estos modelos permite concluir que la tendencia internacional en la materia se desplaza del asistencialismo tradicional hacia la inclusión productiva.

Los países con los sistemas más robustos coinciden en tres pilares fundamentales que el presente proyecto incorpora:

1. Mérito como eje rector: El veterano es valorado por su formación y capacidad, no por su condición de retiro.
2. Incentivos antes que cuotas: Se prefieren los mecanismos de puntaje adicional y preferencia en licitaciones sobre las imposiciones rígidas, protegiendo así la eficiencia del gasto público.
3. Corresponsabilidad: La articulación entre el sector defensa, la industria privada y el Estado es indispensable para garantizar una transición sostenible y digna.

Esta propuesta legislativa, por tanto, no se constituye como una invención aislada, sino como la adaptación al ordenamiento jurídico colombiano de las mejores prácticas globales, buscando convertir el capital humano de la Fuerza Pública en un motor de desarrollo de infraestructura para el país.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se deja constancia de que el proyecto no altera el Marco Fiscal de Mediano Plazo ni genera presiones presupuestales automáticas sobre el Erario, sin perjuicio del concepto que corresponde rendir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante el trámite legislativo.

El argumento fiscal del proyecto descansa sobre tres pilares:

- a) **Sustitución del ejecutor contractual:** los recursos destinados a las obras ya se encuentran asignados en las partidas anuales de inversión de entidades como el Invías; el proyecto no crea gasto nuevo, sino que habilita que un porcentaje indicativo de dichas obras pueda ser ejecutado por la Ingeniería Militar o el GSED cuando representen la opción de mayor eficiencia fiscal.
- b) **Carácter orientador y no obligatorio de los porcentajes:** los criterios del 10% previstos en los artículos 4° y 10 no constituyen cuotas imperativas, de modo que no comprometen vigencias futuras ni generan obligaciones exigibles contra el presupuesto.
- c) **Ahorro potencial por eliminación de márgenes de intermediación:** la ejecución directa por entidades estatales sin ánimo de lucro suprime los costos comerciales de intermediación propios de la contratación privada, con potencial de liberar recursos dentro de las mismas apropiaciones.

Las metas de vinculación del personal retirado se absorben operativamente dentro de las cadenas logísticas de las obras y de los recursos de fomento ya existentes del Fondo Emprender e iNNpulsa Colombia.

Los artículos 6° y 15 del proyecto actúan como autorizaciones generales de gasto, amparadas en la doctrina constitucional de las Sentencias C-343 de 1995, C-442 de 2001 y C-782 de 2001, conforme a la cual tales leyes constituyen títulos jurídicos para la eventual inclusión presupuestal, sin mandato imperativo al Ejecutivo.

Sobre este particular, resulta pertinente citar el pronunciamiento de la Corte Constitucional contenida en la Sentencia C-490 de 2011, que establece:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica no debe entenderse como un trámite obligatorio para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuya responsabilidad recae exclusivamente sobre el Congreso. Esto se debe a que (i) el Congreso no dispone de las instancias técnicas para evaluar el impacto fiscal de cada proyecto, determinar las fuentes adicionales de financiación y verificar la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de este tipo podría resultar en una

carga excesiva para el Legislativo, otorgando al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, un poder de veto que pondría en riesgo la autonomía del Congreso y afectaría el equilibrio de poderes establecido por la Constitución”.

De igual manera, cabe señalar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C-502 de 2007, en el que la Corte Constitucional subraya que el análisis del impacto fiscal no puede convertirse en un obstáculo para que las corporaciones públicas, como el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, ejerzan su función legislativa:

“Aceptar que las condiciones del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite exclusivo del Congreso sería una restricción desproporcionada a la capacidad del Congreso para presentar iniciativas legislativas, afectando la autonomía del poder legislativo y, por ende, el principio de separación de poderes. Este enfoque implicaría un poder de veto implícito para el Ministerio de Hacienda, lo cual contravendría la independencia funcional de las ramas del poder público”.

Siguiendo estos principios, la Corte ha reiterado que el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias no puede ser una barrera que impida la creación de disposiciones normativas que requieran de un esfuerzo fiscal adicional.

Aunque corresponde a los honorables congresistas evaluar y considerar las implicaciones fiscales de los proyectos de ley que se presenten, es claro que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Hacienda, posee los insumos técnicos necesarios para realizar una evaluación precisa de dicho impacto.

En este sentido, si se identifica la inviabilidad financiera de un proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de plantear esta situación al Congreso, sugiriendo, en su caso, la inviabilidad de la propuesta bajo análisis.

VII. MANIFESTACIÓN EXPRESA SOBRE CONFLICTO DE INTERESES

En cumplimiento del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, se manifiesta que esta iniciativa persigue fines institucionales de relevancia socioeconómica, con carácter general, impersonal y abstracto.

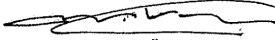
Conforme a los criterios del artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, no se configura conflicto de interés cuando el congresista participa en la discusión y votación de proyectos de los cuales se derive un beneficio general y no un beneficio particular, actual y directo.

Quedan a salvo las situaciones específicas de los congresistas cuyos familiares, dentro de los grados previstos en la ley, pudieran resultar destinatarios directos de los mecanismos de vinculación derivados del BPPVR, casos en los cuales deberá manifestarse el impedimento puntual correspondiente.

De los honorables Congressistas,



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE 2026
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de
Atención Integral para Veteranos y Pensionados
Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono
y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá D.C., julio del 2026
Señor
DIEGO GONZÁLEZ
Secretario General
Senado De La República
E. S. D.

**Asunto: Proyecto de Ley número 062 de 2026
Cámara, por medio de la cual se crea el Programa
de Atención Integral para Veteranos y Pensionados
Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se
dictan otras disposiciones.**

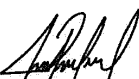
Estimado Secretario,

En nuestra calidad de Congressistas de la República
y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas
constitucional y legalmente, respetuosamente nos
permitimos radicar el siguiente proyecto de ley:

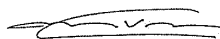
- Proyecto de Ley número 062 de 2026 Senado,
*por medio de la cual se crea el Programa de
Atención Integral para Veteranos y Pensionados
Civiles del Sector Defensa en Estado de
Abandono y se dictan otras disposiciones.*

Cumpliendo con el pleno de los requisitos contenidos
en la Ley 5ª de 1992, en especial lo señalado en los
artículos 139 y s.s., le solicitamos se sirva dar inicio al
trámite legislativo respectivo.

Cordialmente,



ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA



MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA



MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA



CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE
2026 CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el Programa de Atención
Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del
Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan
otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia
DECRETA:
CAPÍTULO I**

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto
crear el Programa de Atención Integral al Veterano
y Personal Civil Pensionado del Sector Defensa en
Estado de Abandono, adscrito al Ministerio de Defensa
Nacional, con el fin de garantizar una vejez digna,
humanizada y una protección reforzada de sus derechos
patrimoniales frente al abuso, despojo o explotación
económica.

Artículo 2°. Naturaleza y Dirección Estratégica.
El Programa creado en la presente ley constituye una
política pública asistencial, de carácter complementario
al Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y
de la Policía Nacional. La dirección estratégica y
lineamiento general del Programa estará a cargo del
Viceministerio del Veterano (o quien haga sus veces)
del Ministerio de Defensa Nacional, mientras que su
coordinación operativa será ejecutada por la Dirección
de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI), a
través de las capacidades institucionales existentes en
el Sector Defensa, sin que su implementación implique
la creación de nuevas estructuras administrativas o
ampliación de plantas de personal.

Artículo 3°. Población Objetiva y Beneficiarios.
Serán beneficiarios del Programa las siguientes personas
que se encuentren en estado comprobado de abandono:

1. Veteranos y miembros en asignación de retiro
de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.
2. Pensionados de la Fuerza Pública y personal
civil no uniformado pensionado al servicio del
Ministerio de Defensa Nacional.
3. Beneficiarios legales de la sustitución pensional
o pensión de sobrevivientes causada por el
personal descrito en los numerales anteriores.

Artículo 4°. Definición y Verificación del Estado de Abandono. Para efectos de la presente ley y con el fin de garantizar la sostenibilidad fiscal del gasto público social, se configurará el estado de abandono únicamente cuando concurren las siguientes condiciones fácticas y objetivas debidamente certificadas:

- 1. Carencia de Red de Apoyo Apta:** Inexistencia de cónyuge, compañero permanente o familiares obligados por consanguinidad civil, o la incapacidad absoluta y demostrada de estos para proveer sustento y cuidado, certificada mediante el estudio socioeconómico de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI).
- 2. Restricción en la Capacidad de Autocuidado:** Existencia de una condición de dependencia funcional severa o alteración cognitiva permanente, debidamente dictaminada por la Dirección de Sanidad correspondiente, que requiera asistencia continua para las actividades de la vida diaria.
- 3. Ausencia de Ingresos Adicionales:** Que el beneficiario se encuentre clasificado en los niveles de pobreza o vulnerabilidad extrema de acuerdo con el Registro Universal de Ingresos (RUI), o el instrumento de focalización social que haga sus veces, certificando que no percibe rentas, bienes o recursos económicos adicionales a la mesada pensional o asignación de retiro objeto de amparo.
- 4. Riesgo Patrimonial Crítico:** Evidencia indiciaria o fáctica de manipulación, control indebido, despojo o abuso financiero sobre su mesada pensional por parte de terceros.

Parágrafo. El Ministerio de Defensa Nacional reglamentará el protocolo técnico, médico y socioeconómico para la verificación administrativa expedita de estas condiciones. El ingreso preventivo al Programa no requerirá pronunciamiento judicial ni imputación penal previa en los casos de abuso financiero.

CAPÍTULO II

Ruta interinstitucional de atención y protección

Artículo 5°. Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud. Créase la Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud como mecanismo de articulación funcional. La cuál estará presidida y orientada por el Viceministerio del Veterano, e integrada de forma ejecutiva por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (Divri) -quien ejercerá la secretaría técnica-, las Direcciones de Sanidad de la Fuerza Pública, la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (Cremil), la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (Casur), la Agencia Logística de las Fuerzas Militares y el Fondo Rotatorio de la Policía Nacional, que integrarán sus servicios asistenciales, de salud y logísticos para asegurar la atención integral de los beneficiarios.

Artículo 6°. Hogares Geriátricos e Infraestructura. Para asegurar la atención residencial de los beneficiarios prioritarios que lo requieran, las entidades adscritas a la Ruta Interinstitucional adecuarán progresivamente la infraestructura fiscal disponible del Sector Defensa o gestionarán la transferencia de activos del Estado.

Parágrafo. Los hogares geriátricos habilitados bajo este programa deberán cumplir rigurosamente con los estándares técnicos de calidad, habilitación de servicios e infraestructura sanitaria que determine el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con la normatividad general vigente para la protección del adulto mayor.

CAPÍTULO III

Protección patrimonial y salvaguardias

Artículo 7°. Facultades de Vigilancia de las Entidades Pagadoras. Las entidades pagadoras de asignaciones de retiro y pensiones del Sector Defensa implementarán sistemas de alerta temprana para detectar variaciones atípicas en las cuentas de pago, poderes notariales o autorizaciones de cobro de los beneficiarios. Ante indicios razonables de abuso o despojo patrimonial, la entidad pagadora activará de oficio las rutas de denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y las autoridades de protección policiva o de familia, e informará inmediatamente a la DIVRI para el inicio de la caracterización de apoyos.

Artículo 8°. Exclusión de Beneficiarios por Indignidad ante Abandono Comprobado. El cónyuge, compañero o compañera permanente supérstite, los hijos, o los padres del causante que, teniendo la obligación legal y constitucional de cuidado y protección, hubieren incurrido en las conductas de abandono, negligencia o abuso financiero descritas en esta ley, quedarán excluidos del derecho a reclamar la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes.

Para garantizar el debido proceso y el carácter disuasorio de la norma, el trámite de exclusión se sujetará a las siguientes etapas institucionales:

- a) Notificación Conminatoria por Ingreso al Programa:** Una vez verificado el estado de abandono y admitido el veterano o beneficiario en el Programa, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) expedirá un Acto Administrativo de Apertura de Caracterización de Abandono. Este acto será notificado formalmente a los familiares obligados por consanguinidad o vínculo civil, comunicándoles de manera expresa el ingreso del causante al Programa estatal y advirtiéndoles anticipadamente que dicho estado fáctico extingue su expectativa legítima de derecho a la sustitución pensional, a menos que asuman de forma inmediata, comprobada y digna el cuidado del adulto mayor.
- b) Constitución del Registro de Inhabilidad Pensional:** Si transcurridos treinta (30) días calendario desde la notificación formal, la

red familiar persiste en la omisión de sus deberes de amparo, la DIVRI remitirá copia ejecutoriada del expediente a la entidad pagadora correspondiente (Cremil, Casur o la que haga sus veces) para que se asiente la alerta de Inhabilidad Preventiva por Indignidad en la hoja de vida pensional del titular. Activación de la Objeción de Oficio: Al fallecimiento del veterano o pensionado que se encontrare bajo el cuidado del Programa, la entidad pagadora, con base en el registro de alerta previa, objetará de oficio y de forma perentoria cualquier solicitud de sustitución pensional que presenten los familiares previamente conminados y notificados.

Parágrafo 1°. Declaración y Recursos. Corresponderá a la entidad pagadora, mediante resolución motivada que valore el expediente histórico remitido por la DIVRI y garantice el derecho a la defensa de los reclamantes, resolver la exclusión definitiva del derecho.

Parágrafo 2°. Destinación Específica del Recurso Excluido. Las mesadas pensionales que dejen de ser percibidas por los familiares declarados indignos no se extinguirán en favor del Tesoro Público, sino que se transferirán de manera permanente al Fondo de Sostenibilidad del Programa de Atención Integral regulado en esta ley, con el fin de financiar los costos asistenciales y hoteleros de otros veteranos abandonados.

Artículo 9°. Medidas Judiciales de Urgencia y Agencia Oficiosa. Cuando el beneficiario sufra menoscabo en su autonomía o capacidad de autodeterminación, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva, o la entidad pagadora, estará legitimada para actuar como agente oficioso en las acciones constitucionales y judiciales orientadas a suspender temporalmente autorizaciones de recaudo fraudulentas. En ningún caso la administración podrá suspender el giro de la mesada pensional por decisión unilateral sin orden dictada por autoridad judicial competente.

Artículo 10. Contribución Obligatoria de Sostenimiento. La permanencia de los beneficiarios en el Programa de Atención Integral que cuenten con mesada pensional o asignación de retiro generará una obligación de contribución económica destinada exclusivamente a cofinanciar los costos de su alojamiento, alimentación, servicios básicos y manutención general de carácter no clínico.

Para tal efecto, se aplicará el siguiente régimen de recaudo y tarifas:

Descuento Directo por Disposición Legal y Escala Progresiva: El ingreso y permanencia en el programa constituirá autorización legal y título suficiente para que la entidad pagadora respectiva realice el descuento directo sobre la mesada pensional o asignación de retiro neta del beneficiario, calculada posterior a los descuentos obligatorios de ley. El porcentaje de la contribución obligatoria se

liquidará de manera mensual y progresiva conforme a los siguientes rangos de ingresos medidos en Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV):

- I. El treinta por ciento (30%) neto para ingresos de hasta 1.5 SMMLV.
- II. El cuarenta por ciento (40%) neto para ingresos superiores a 1.5 SMMLV y hasta 3 SMMLV.
- III. El cincuenta por ciento (50%) neto para ingresos superiores a 3 SMMLV.

Parágrafo 1°. En ningún caso el valor absoluto descontado al beneficiario podrá superar el costo real mensual de la manutención, hotelería y plaza residencial no clínica del usuario dentro del programa. La Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI) emitirá una certificación técnica anual que fije dicho costo real por plaza, el cual actuará como tope máximo de recaudo para los rangos superiores.

Parágrafo 2°. Régimen Especial de Salvaguarda y Respeto a las Preferencias: Cuando el beneficiario se encuentre imposibilitado para manifestar su voluntad debido a una condición de salud irreversible y sea ingresado preventivamente al programa por la ruta de emergencia, el Ministerio de Defensa Nacional -a través de la DIVRI- aportará la respectiva caracterización socioeconómica y el informe técnico ante el Juez de Familia competente dentro del proceso de adjudicación de apoyos (artículos 32 y ss. de la Ley 1996 de 2019). Lo anterior, con el fin de formalizar las salvaguardias judiciales que ratifiquen la continuidad del descuento en favor del programa, priorizando el mínimo vital, la historia de vida y las preferencias latentes del titular de los derechos, evitando cualquier forma de sustitución de su voluntad.

Parágrafo 3°. Tarifa Cero Absoluta. Quedarán exentos de la contribución de la que trata este artículo únicamente aquellos beneficiarios legales de la sustitución pensional o pensión de sobrevivientes que, tras la respectiva caracterización socioeconómica de la DIVRI, se encuentren catalogados bajo los umbrales de vulnerabilidad severa dentro del Registro Universal de Ingresos (RUI) y demuestren de forma concurrente carecer de cualquier otro ingreso económico, subsidio o mesada. En estos casos, el costo se asumirá con cargo a los fondos complementarios de los que trata la presente ley.

Parágrafo 4°. Concurrencia de Patrimonio Líquido y Activos Financieros. Si el Registro Universal de Ingresos (RUI), los cruces de información de las entidades pagadoras o las auditorías de la DIVRI demuestran que el beneficiario es titular de CDT, cuentas de ahorro, corrientes o activos accionarios con saldos disponibles, el descuento legal del que trata este artículo no se limitará a los porcentajes de la mesada pensional. En estos casos, la DIVRI solicitará al Juez de Familia, dentro del proceso de adjudicación de apoyos y salvaguardias (Ley 1996 de 2019), la autorización para destinar dichos fondos líquidos de forma prioritaria al pago del costo real mensual de la plaza residencial del usuario, hasta la concurrencia de los saldos y respetando el mínimo vital remanente para sus gastos personales.

Parágrafo 5°. Afectación Patrimonial de Inmuebles y Cargo a la Masa Hereditaria. Cuando el beneficiario sea propietario de bienes inmuebles habitacionales o comerciales y su mesada pensional sea insuficiente para cubrir el costo real de su plaza dentro del programa, el ingreso al mismo constituirá título legal para que el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la DIVRI, solicite la inscripción de una Anotación de Afectación por Asistencia Pública en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

Los costos acumulados y no cubiertos por la mesada pensional durante la permanencia del veterano en el programa constituirán un crédito a favor del Fondo de Sostenibilidad. Dicho crédito será exigible de pleno derecho y con prelación legal contra la masa hereditaria en el momento de la apertura de la sucesión del causante. Los herederos legítimos no podrán enajenar ni adjudicarse dichos bienes sin el respectivo paz y salvo emitido por la entidad pagadora del Sector Defensa.

CAPÍTULO IV

Sostenibilidad financiera y control

Artículo 11. Fuentes de financiación. El Programa se financiará mediante:

1. Las apropiaciones presupuestales asignadas ordinariamente a las entidades ejecutoras del Sector Defensa.
2. La destinación provisional o transferencia definitiva de activos estratégicos administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), o la entidad que haga sus veces, de conformidad con lo establecido en el Código de Extinción de Dominio y las normas reglamentarias del Gobierno nacional para la transferencia de bienes a entidades públicas.
3. Donaciones, cooperación internacional y alianzas del sector privado.

Artículo 12. Mecanismo de Cupos Mixtos. Cuando exista capacidad instalada excedente en los hogares geriátricos del Programa, y se encuentre plenamente garantizada la atención gratuita de los beneficiarios en estado de abandono, la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva podrá disponer cupos comerciales para adultos mayores particulares bajo tarifas plenas de mercado. Los excedentes líquidos percibidos por este concepto ingresarán exclusivamente al fondo de sostenibilidad del Programa.

Artículo 13. Inspección, Vigilancia y Control. La fiscalización integral de los recursos, la calidad de la atención y la adjudicación técnica de los cupos del Programa estará a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, dentro del marco de sus competencias constitucionales.

CAPÍTULO V

Reglamentación y vigencia

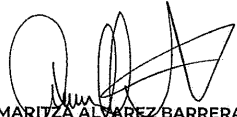
Artículo 14. Informe Anual. El Ministerio de Defensa Nacional, por conducto del viceministerio del Veterano, presentará un informe anual detallado ante el Congreso de la República sobre los niveles de cobertura, el estado financiero del Programa, los

activos gestionados y los resultados de las rutas de protección patrimonial activadas.

Artículo 15. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará las disposiciones contenidas en la presente ley dentro de un plazo no mayor a doce (12) meses contados a partir de su promulgación.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 ANA PAOLA ACUDEO GARCÍA Senadora de la República Partido Político MIRA	 MARITZA ALVÁREZ BARRERA Representante a la Cámara por Cundinamarca Partido Político MIRA
 MANUEL VIRGÜEZ PIRAQÜIVE Senador de la República Partido Político MIRA	 CARLOS EDUARDO GUEVARA VILLABÓN Senador de la República Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 062 DE
2026 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

El presente proyecto de ley tiene como finalidad crear el Programa de Atención Integral al Veterano y Personal Civil del Sector Defensa en Estado de Abandono. Su propósito es garantizar una vejez digna, humanizada y con un estándar óptimo de protección a los derechos fundamentales de aquellos miembros de la Fuerza Pública, personal civil pensionado del sector y sus beneficiarios legales de sustitución pensional que carezcan de redes de apoyo o sufran de despojo patrimonial.

La iniciativa no crea estructuras orgánicas, entidades independientes ni cargos adicionales dentro de la administración pública. Se articula como una política asistencial funcional ejecutada a través de las capacidades existentes en el Sector Defensa -bajo la coordinación operativa de la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusiva (DIVRI)-, evitando con ello la reserva de iniciativa legislativa exclusiva del Gobierno nacional establecida en el artículo 154 de la Constitución Política.

II. JUSTIFICACIÓN DE LA IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

1. Contexto Demográfico y Focalización de la Medida

El diseño de la presente iniciativa legislativa parte de una realidad estadística insoslayable dentro del régimen prestacional y asistencial del sector defensa en Colombia: a la fecha, se registra la existencia de 33.000 veteranos mayores de 60 años, quienes constituyen el universo de potenciales beneficiarios de la norma.

Sin embargo, el principio de eficiencia del gasto público social y la naturaleza protectora de este proyecto exigen precisar que este universo no equivale a la población efectivamente beneficiaria. El programa objeto de este proyecto de ley está rigurosamente focalizado en aquellos individuos que confluyen en dos variables críticas de vulnerabilidad: la vejez y el estado de abandono manifiesto, el cual se ve agravado en el caso de los veteranos por el impacto de secuelas físicas o psicosociales adquiridas durante el tiempo de su servicio activo.

2. El Factor Psicosocial: El Comportamiento del Veterano y su Vulnerabilidad en la Vejez

La necesidad de una intervención estatal diferenciada para este sector de la población adulta mayor se fundamenta en la especificidad de las dinámicas psicosociales que configuran la vida del veterano y el personal civil que prestó sus servicios en zonas de conflicto o bajo regímenes de alta exigencia operacional. La literatura médica y los informes de transición institucional demuestran que el personal militar y policial desarrolla características de comportamiento particulares:

a) Secuelas del Estrés Operacional Crónico:

La exposición prolongada a entornos de orden público y combate estructura patologías crónicas como el Trastorno de Estrés Postraumático (TEPT), cuadros depresivos severos, trastornos del sueño e hipervigilancia. Durante la juventud y la madurez, estas afecciones suelen ser contenidas u ocultas por el propio uniformado debido a barreras culturales o al “tabú” institucional que asocia la salud mental con la pérdida de aptitud. No obstante, al alcanzar la vejez (más de 60 años), los mecanismos de contención psicofisiológica se desgastan, manifestando crisis conductuales tardías, aislamiento agudo y rigidez cognitiva que dificultan la inserción comunitaria regular.

b) La Ruptura de la Red de Apoyo No Institucional:

El personal del sector defensa edifica su identidad y su red de seguridad en torno a la cultura institucional. Al pasar a la asignación de retiro o la pensión, y avanzar hacia la senectud, se produce un fenómeno de “desarraigo de filas”. El veterano o el civil pensionado, al perder el tejido de protección de la Fuerza, suele experimentar una pérdida drástica de propósito, lo que eleva los índices de propensión al abandono autoinducido o a la incapacidad para gestionar de manera autónoma sus necesidades básicas de subsistencia.

2. El Quiebre del Entorno Familiar Responsable: Justificación del Fenómeno del Abandono

Una de las realidades más complejas que motivan este proyecto de ley es el comportamiento y la capacidad de respuesta del entorno familiar

responsable de recibir y cuidar al veterano mayor de 60 años. El retorno al hogar y la convivencia prolongada con un adulto mayor con el perfil psicosocial descrito genera tensiones sistémicas que, en ausencia de un subsidio estatal de cuidado, devienen en el abandono físico o moral:

a) Saturación por Traumatización Secundaria:

La convivencia prolongada con patologías derivadas del combate genera en el núcleo familiar lo que la psicología clínica denomina traumatización por extensión o afectación secundaria. Las familias experimentan un desgaste emocional crónico al intentar gestionar las conductas del veterano, que en ocasiones incluyen distanciamiento afectivo, reactividad irascible o esquemas de disciplina verticales e inflexibles que chocan con la autonomía del hogar.

3. El Fenómeno Económico y Social del “Cuidador Quemado”:

Cuando el veterano o el personal civil pensionado padece discapacidades físicas crónicas o deterioro cognitivo, la carga del cuidado recae casi exclusivamente en la pareja (frecuentemente también adulta mayor) o en los hijos en edad productiva. Esto genera el síndrome del cuidador quemado, donde la familia carece de los conocimientos técnicos, las herramientas psicológicas y los recursos financieros para sostener el cuidado permanente. Ante la falta de relevo institucional o de un programa que asuma integralmente los casos severos, la red familiar experimenta un punto de quiebre que desemboca en la segregación, la desatención de necesidades médicas o, en el peor de los casos, el abandono absoluto del beneficiario en centros de salud o de asistencia pública.

4. La Inoperancia de la Solidaridad Familiar ante la Crisis:

Si bien el Código Civil colombiano establece obligaciones alimentarias y de cuidado mutuo entre consanguíneos, la realidad social demuestra que la familia del veterano mayor de 60 años en estado de vulnerabilidad se encuentra frecuentemente desarticulada o en condiciones de pobreza material, lo que imposibilita el cumplimiento de este deber. **El Estado no puede ser un espectador pasivo de este quiebre social, debiendo activar el principio de subsidiariedad.**

5. La Salvaguardia Patrimonial como Medida de Protección de Derechos Fundamentales

El proyecto de ley no solo atiende la dimensión habitacional o de salud, sino que introduce medidas urgentes de salvaguardia patrimonial. Se ha detectado de forma alarmante que los veteranos y pensionados civiles mayores de 60 años en estado de abandono, aislamiento o con deterioro cognitivo, son víctimas frecuentes de explotación económica, fraudes respecto a sus asignaciones de retiro o pensiones, o despojo de sus bienes por parte de terceros o de redes familiares disfuncionales.

6. Garantizar la protección del patrimonio mínimo del veterano y el pensionado civil es una condición *sine qua non* para su dignidad humana.

La salvaguardia opera como un mecanismo jurídico que impide que la vulnerabilidad cognitiva o física de este personal sea instrumentalizada, asegurando que los recursos económicos derivados de su pensión o asignación de retiro se destinen de manera exclusiva e inequívoca a su subsistencia, salud y bienestar general dentro del programa de atención integral que se crea.

7. Del Reconocimiento Simbólico a la Dignidad Material

La Ley 1979 de 2019 supuso un avance invaluable en el reconocimiento honorífico de nuestros veteranos. Sin embargo, la realidad de la reserva y del personal civil pensionado en estado de abandono exige pasar del honor simbólico a la protección material. Una sociedad que se precie de ser justa no puede permitir que quienes entregaron su vida, su salud y su juventud a la defensa de la institucionalidad y la soberanía del país, terminen sus días en la indigencia, el olvido institucional o el desamparo familiar. Este proyecto de ley es la respuesta jurídica y ética para cerrar esa brecha y garantizar un mínimo vital digno en la última etapa de sus vidas.

III. ALCANCE DEL OBJETO

La presente iniciativa se circunscribe a delimitar una Frontera de Protección Especial Reforzada que trasciende el asistencialismo habitacional convencional, unificando en un solo cuerpo normativo la asistencia social digna y la defensa judicial de los derechos patrimoniales del veterano y el personal civil pensionado del Sector Defensa.

La intención inequívoca del legislador no es el otorgamiento generalizado de subsidios económicos o transferencias monetarias condicionadas, sino la articulación funcional de una infraestructura técnica de cuidado y el despliegue de herramientas coercitivas y de supervisión institucional capaces de neutralizar los escenarios de desamparo físico y explotación financiera en la vejez. Por consiguiente, el objeto de esta ley se consolida como una norma de orden público, de carácter estrictamente especializado y taxativo, orientada a sustituir la pasividad del Estado frente al quiebre de la solidaridad familiar, asegurando que el amparo estatal se active de forma oportuna, vinculante y con un estándar óptimo de respeto a la dignidad material de quienes sirvieron a la Patria.

IV. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA FINANCIERA: EL MODELO DE CO-FINANCIACIÓN Y CO-PAGO PROGRESIVO

A diferencia de los programas de asistencia social generalizados del Estado, dirigidos a población en condiciones de absoluta indigencia material, la población objeto de esta ley cuenta, en la gran mayoría de los casos, con un ingreso económico

mensual garantizado por el erario a través de una asignación de retiro o mesada pensional. Por lo tanto, proveer servicios residenciales, alimentarios y de cuidado básico con estándares de alta calidad de forma 100% gratuita configuraría un doble auxilio a cargo del erario y un incentivo perverso a la irresponsabilidad familiar y personal. Para resolver este impacto fiscal y asegurar la viabilidad del proyecto ante las exigencias de la Ley 819 de 2003, el articulado sustituye la lógica del asistencialismo puro por un Modelo de Contribución Obligatoria de Sostenimiento.

Este modelo se rige por los principios de progresividad y justicia distributiva, aplicando descuentos directos sobre la mesada neta mediante escalas técnicas: 30% para pensiones de hasta 1.5 SMMLV; 40% para ingresos entre 1.5 y 3 SMMLV; 50% (límite máximo legal de la Ley 1527 de 2012) para asignaciones superiores a 3 SMMLV. De este modo, los beneficiarios sufragar el costo de su propia hotelaría y manutención básica en proporción real a sus capacidades económicas, logrando que el impacto fiscal marginal para el Ministerio de Defensa Nacional sea cercano a cero.

El Estado aporta la infraestructura física disponible y el componente clínico preexistente (Sanidad Militar y Policial), mientras que el flujo pensional circulante financia la operación diaria de los hogares.

V. JUSTICIA RETRIBUTIVA: EXCLUSIÓN DE LA SUSTITUCIÓN PENSIONAL POR INDIGNIDAD ANTE EL ABANDONO

El riesgo estructural más grave que enfrenta esta población no es la carencia de ingresos, sino el abandono socioafectivo y el abuso patrimonial por parte de terceros o de sus propios familiares obligados legalmente al cuidado. Resulta éticamente intolerable e incompatible con el ordenamiento constitucional que una red familiar abandone a su adulto mayor a su suerte y, tras el fallecimiento de éste, pretenda reclamar ante Cremil o Casur la sustitución de la pensión o la pensión de sobrevivientes.

Para corregir esta distorsión moral y legal, el proyecto instituye la figura de la Exclusión por Indignidad ante Abandono Comprobado. Esta medida se fundamenta en el incumplimiento flagrante del deber constitucional de solidaridad (artículo 95 de la Constitución Política).

A diferencia de otras propuestas, este mecanismo se blindará procesalmente mediante dos etapas:

1. Notificación Conminatoria Preventiva: Al ingresar el veterano al programa, el Estado notifica formalmente a sus familiares el inicio de la caracterización de abandono, advirtiéndoles anticipadamente la pérdida de su expectativa de derecho pensional si persisten en la omisión del cuidado. Esto purga cualquier vicio de debido proceso (artículo 29 CP) y opera como un potente incentivo de retorno para que la familia asuma sus obligaciones en vida del causante.

2. Destinación Circular del Recurso: Si el abandono persiste y el titular fallece, la entidad pagadora objetará de oficio la sustitución. Los recursos de las mesadas que se dejen de pagar a los familiares indignos no se extinguirán en favor del fisco general, sino que se integrarán al Fondo de Sostenibilidad del Programa para financiar las plazas de otros veteranos desamparados.

VI. ARMONIZACIÓN CON EL RÉGIMEN DE CAPACIDAD LEGAL (LEY 1996 DE 2019)

El proyecto respeta de manera estricta el paradigma de la capacidad jurídica universal de las personas con discapacidad y adultos mayores instituido por la Ley 1996 de 2019. Se descarta cualquier remisión a la proscrita figura de la interdicción judicial.

Para los casos donde el veterano sufra de deterioro cognitivo severo o demencia senil y sea ingresado bajo condiciones de emergencia, el descuento de sostenibilidad no operará como una imposición paternalista de la administración, sino que se canalizará a través del proceso judicial de adjudicación de apoyos ante los jueces de familia. Se garantiza así que las salvaguardias patrimoniales se dicten bajo escrutinio judicial, priorizando siempre los intereses, bienestar y preferencias latentes del titular de los derechos.

A continuación, se desarrolla el componente de Impacto Fiscal estructurado técnicamente para ser incorporado como el Capítulo VII de la Exposición de Motivos. Este análisis satisface las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y se alinea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencias C-322 de 2021 y C-425 de 2023), demostrando la viabilidad presupuestal del proyecto.

VII. ANÁLISIS DEL ARTICULADO DEL PROYECTO

El presente proyecto cuenta con 16 artículos, incluida su vigencia y derogatorias.

CAPÍTULO I:

Disposiciones generales

Artículo 1°. Objeto.

- Intención: Definir el propósito de la ley y delimitar el marco de protección especial reforzada. Su intención es establecer que el programa es una medida de amparo asistencial y de defensa patrimonial para la vejez desprotegida del sector defensa.

Actúa como el norte ideológico de la norma. Cualquier duda de aplicación o de asignación de cupos debe resolverse aplicando el principio *pro-homine*, priorizando la atención más digna y humanizada del veterano.

Artículo 2°. Naturaleza y Coordinación del Programa.

- Intención: Blindar la constitucionalidad de la ley frente a la iniciativa exclusiva del

Gobierno (artículo 154 CP). Aclara que no se crea burocracia, plantas de personal ni entidades adicionales; es una rearticulación funcional bajo la coordinación operativa de la DIVRI.

La administración no puede exigir adiciones de planta para cumplir la ley. Debe interpretarse como un mandato de optimización de las capacidades logísticas e institucionales ya existentes en el Sector Defensa.

Artículo 3°. Población Objetiva y Beneficiarios.

- Intención: Delimitar taxativamente el universo de destinatarios, incluyendo al personal uniformado retirado, pensionados, al personal civil no uniformado pensionado y a sus beneficiarios legales de sustitución pensional.

Aplica el principio de taxatividad. No se puede excluir a nadie que ostente estas calidades si demuestra abandono, pero tampoco se puede extender el beneficio a familiares o terceros no contemplados en la ley (como hijos mayores de edad sin derecho a pensión).

Artículo 4°. Definición y Verificación del Estado de Abandono.

- Intención: Tipificar las condiciones objetivas (fácticas, médicas y patrimoniales) que configuran el estado de abandono, separando conceptualmente la pobreza extrema del abuso o despojo financiero. El parágrafo busca eliminar la barrera de la exigencia de fallos judiciales previos para dar auxilio inmediato.

La DIVRI no debe esperar una sentencia penal por el delito de maltrato por abandono para ingresar al veterano; basta la constatación administrativa e indiciaria del riesgo patrimonial o el desamparo físico para activar el programa.

CAPÍTULO II:

Ruta interinstitucional de atención y protección

Artículo 5°. Ruta Interinstitucional de Bienestar y Salud.

- Intención: Crear un mecanismo de articulación de funciones entre las distintas agencias del Sector Defensa (Sanidad, Cajas Pagadoras, Agencia Logística, Fondo Rotatorio) para evitar que la problemática del abandono sea vista como un asunto aislado o puramente médico.

Las entidades de la ruta no pueden declararse incompetentes o alegar falta de funciones frente a los requerimientos de la DIVRI, ya que la ley les impone un mandato concurrente e integrado de colaboración funcional.

Artículo 6°. Hogares Geriátricos e Infraestructura.

- Intención: Resolver el problema locativo sin generar gasto público de inversión en compra de predios, ordenando la adecuación de infraestructura fiscal o el aprovechamiento de

bienes confiscados por la SAE. El párrafo desvincula el estándar técnico de decretos específicos del momento para someterlo a la normatividad sanitaria general vigente.

Garantiza que los hogares mantengan un estándar técnico alto y que se actualicen automáticamente si el Ministerio de Salud modifica los requisitos de habilitación sanitaria, evitando la obsolescencia de la ley.

CAPÍTULO III:

Protección patrimonial y salvaguardias

Artículo 7°. Facultades de Vigilancia de las Entidades Pagadoras.

- Intención: Convertir a las cajas de retiro (Cremil y Casur) en agentes activos de prevención del fraude financiero y el abuso contra los adultos mayores.

Obliga a la implementación técnica de alertas algorítmicas o auditorías ante cambios repentinos de cuentas bancarias o poderes notariales, actuando como un escudo preventivo en vida del causante.

Artículo 8°. Exclusión de Beneficiarios por Indignidad ante Abandono Comprobado.

- Intención: (Artículo Nuevo) Restablecer la justicia retributiva y moral del sistema prestacional. Busca disuadir el abandono en vida mediante la pérdida de la expectativa del derecho a la sustitución pensional, notificando preventivamente a los familiares negligentes y redireccionando esos fondos al propio programa tras la muerte del causante.

La Notificación Conminatoria es el acto administrativo medular. Si el familiar fue notificado del ingreso del veterano al programa y guardó silencio o persistió en el desamparo, se configura de forma plena la prueba de indignidad para que la caja pagadora objete de oficio la sustitución.

Artículo 9°. Medidas Judiciales de Urgencia y Agencia Oficiosa.

- Intención: Dotar a la DIVRI y a las cajas de legitimación en la causa para defender judicialmente al veterano vulnerable a través de la agencia oficiosa (tutela), blindando el debido proceso al prohibir la suspensión de mesadas por vía estrictamente administrativa.

El giro de la pensión nunca puede suspenderse por sospecha de la caja; solo un juez de la República puede ordenar congelar o revocar un poder notarial fraudulento.

Artículo 10. Contribución Obligatoria de Sostenimiento.

- Intención: (Artículo Modificado) Garantizar la sostenibilidad financiera y la responsabilidad fiscal exigida por la Ley 819 de 2003. Rompe el modelo asistencialista gratuito e impone un copago obligatorio proporcional (30%, 40% o 50%) según el rango de ingresos de la pensión, respetando el mínimo vital y el paradigma de apoyos de la Ley 1996 de 2019.

El descuento no es un castigo, es un copago regulado por un servicio residencial recibido. Si el veterano padece deterioro cognitivo, se acude al juez de familia para que formalice el descuento bajo la figura de salvaguardia patrimonial, asegurando que el dinero se use exclusivamente en su manutención individual.

CAPÍTULO IV:

Sostenibilidad financiera y control

Artículo 11. Fuentes de Financiación.

- Intención: Diversificar la canasta presupuestal del programa, habilitando de forma jurídica y técnica la captura de activos incautados al crimen organizado a través de la SAE de manera genérica.

Permite al Ministerio de Defensa recibir predios y activos del narcotráfico bajo cualquier decreto reglamentario que dicte el Gobierno nacional, asegurando que la ley no dependa exclusivamente de las normas vigentes de 2026.

Artículo 12. Mecanismo de Cupos Mixtos.

- Intención: Crear una fuente alternativa de ingresos autónoma mediante la comercialización de plazas excedentes a particulares bajo tarifas de mercado, prohibiendo taxativamente el desplazamiento o desmejora de la población objeto.

Los ingresos percibidos por particulares no pueden diluirse en el presupuesto general del Ministerio de Defensa; deben indexarse de forma trazable exclusivamente al fondo de sostenibilidad del programa de veteranos.

Artículo 13. Prevención de Conflictos de Interés y Blindaje Institucional.

- Intención: (Artículo Nuevo) Evitar la corrupción, la asignación clientelista de cupos y el desvío de personal de sanidad hacia fines comerciales.

Actúa de forma restrictiva. Cualquier intervención indebida de un funcionario para saltarse las listas de espera o favorecer convenios con familiares se considera una falta disciplinaria gravísima de forma automática.

Artículo 14. Inspección, Vigilancia y Control.

- Intención: Someter el programa a un ecosistema de control externo y especializado permanente (Supersalud, Superfinanciera, Contraloría, Procuraduría).

Distribuye las cargas de control según la especialidad de cada ente (ej. la Superfinanciera vigila los descuentos del artículo 10 y la Supersalud vigila los hogares del artículo 6°).

CAPÍTULO V:

Evaluación, reglamentación y vigencia

Artículos 15, 16 y 17. Informe Anual, Reglamentación y Vigencia.

- Intención: Exigir rendición de cuentas al Congreso (control político), otorgar un plazo

perentorio de doce (12) meses al Ejecutivo para la reglamentación operativa y establecer la entrada en vigencia inmediata de la ley.

El plazo de doce meses no exime de la aplicación de las medidas de protección patrimonial urgentes que no requieran desarrollo de infraestructura compleja, las cuales son exigibles desde la promulgación.

VIII. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL (CUMPLIMIENTO DE LA LEY 819 DE 2003)

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, los proyectos de ley que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben guardar coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) y explicitar sus fuentes de financiación.

El presente análisis técnico demuestra que este proyecto de ley no genera un gasto neto incremental desfinanciado para el Presupuesto General de la Nación, sino que se estructura bajo un modelo de optimización de recursos y economía circular pensional, logrando una viabilidad fiscal plena bajo la siguiente matriz de costos y fuentes:

1. Cuantificación de la Población y Rangos de Inferencia

El universo de la población de la Fuerza Pública y el personal civil pensionado del sector defensa mayor de 60 años asciende aproximadamente a 124.800 personas y de veteranos en específico, alcanzan la cifra de 33.000 a la fecha. Con base en los modelos de inferencia estadística sectorial, el escenario estimado de abandono socioafectivo y riesgo patrimonial de los veteranos mayores de 60 años oscila entre el 2.5% [825] y el 9.5% [3.135] de dicho universo. Esto sitúa la demanda proyectada del programa en una población objetivo inicial que va desde los 3.120 hasta los 11.856 beneficiarios potenciales a nivel nacional, cuya atención se ejecutará de forma progresiva subordinada a la capacidad de los hogares geriátricos habilitados.

2. Matriz de Costos vs. Financiación (Gasto Marginal Cero)

La viabilidad presupuestal de la ley radica en que los tres componentes de costo del programa se sufragan con capacidades ya existentes o mediante el flujo financiero de los propios beneficiarios:

- A. Componente de Infraestructura (Hogares Geriátricos): La adecuación de los centros residenciales no requerirá la asignación de recursos de inversión nuevos para la compra de predios. Se financiará de forma preferente con la destinación provisional y transferencia definitiva de activos estratégicos incautados al crimen organizado y administrados por la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), bajo el amparo de la Ley 1708 de 2014, el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto número 888 de 2025.
- B. Componente Clínico y Farmacéutico: La atención médica, psicológica, geriátrica y el suministro de medicamentos se prestarán a través de las unidades locales de las Direcciones de Sanidad Militar y de la Policía Nacional.

Al tratarse de personal que ya es cotizante y beneficiario del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional (Ley 352 de 1997), estos servicios no representan un costo adicional al presupuesto anual que ya se le asigna a dicho Subsistema.

- C. Componente de Hotelería y Manutención (Costo Ordinario): Los gastos operativos ordinarios (alimentación, servicios públicos, lavandería y aseo residencial) se financiarán directamente mediante la Contribución Obligatoria de Sostenimiento regulada en el artículo 10 de este proyecto, aplicando retenciones directas sobre las mesadas pensionales netas bajo una escala progresiva del 30%, 40% o 50%.

3. Simulación de Ingresos y Sostenibilidad Individual

Dado que los beneficiarios directos cuentan con un ingreso fijo garantizado por el Estado (mesada pensional o asignación de retiro), el flujo de caja del programa opera de manera autosostenible. A continuación se presenta el modelo técnico de absorción de costos por rango de pensión:

Rango de Ingreso (Pensión)	Porcentaje de Contribución	Destino del Recurso	Impacto Fiscal para el Estado
Hasta 1.5 SMMLV	30% neto de la mesada	Subcuenta individual del veterano para cubrir su alimentación y aseo.	Cero. El Estado no subsidia la manutención ordinaria.
Entre 1.5 y 3 SMMLV	40% neto de la mesada	Cubre el costo total de su plaza residencial y genera saldos de operación.	Cero. El beneficiario sufraga el 100% de su costo de hotelería.
Mayor a 3 SMMLV	50% neto de la mesada (Hasta el tope del costo real)	Cubre su plaza residencial y los excedentes nutren el fondo común.	Superávit Operativo. Financia de forma solidaria a beneficiarios con sustituciones mínimas.

4. Fuente de Sostenibilidad por Exclusión de Indignidad Familiar

El impacto fiscal positivo se robustece mediante la creación de la **Exclusión por Indignidad** establecida en el artículo 8° del articulado. Las mesadas pensionales de aquellos veteranos fallecidos cuyos familiares fueron declarados indignos por abandono notificado, no se extinguirán ni generarán un ahorro pasivo para el Tesoro; por disposición legal de esta norma, **estos recursos pensionales se capturarán y transferirán de manera permanente al Fondo de Sostenibilidad del Programa.** Esta fuente de financiamiento complementaria asegura la expansión de la cobertura residencial para veteranos vulnerables sin requerir adiciones presupuestales de la Nación.

5. Cláusula de Salvaguarda y Regla de Progresividad

Finalmente, el proyecto incluye una cláusula de blindaje macroeconómico (artículo 10, parágrafo 5° del borrador original y artículo 6° del compacto), la cual subordina expresamente la apertura y entrada en operación de nuevos hogares geriátricos a la disponibilidad efectiva de recursos y a las metas del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por lo tanto, el proyecto no puede generar un escenario de déficit fiscal imprevisto, pues la velocidad de su ejecución está legalmente condicionada a las realidades presupuestales del Ministerio de Defensa Nacional.

IX. CONFLICTOS DE INTERESES

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, por la cual se modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1994, y con el fin de otorgar plenas garantías de transparencia en el debate parlamentario, se presentan los criterios objetivos orientadores para determinar la existencia de posibles conflictos de interés en la discusión y votación del presente proyecto de ley.

Se deja constancia de que la presente iniciativa legisla sobre una materia de carácter general, impersonal y abstracto, cuyo propósito es la creación de un programa de asistencia social y salvaguardia patrimonial para veteranos y pensionados del Sector Defensa en estado comprobado de abandono. Por consiguiente, los beneficios o regulaciones aquí previstos no configuran un beneficio particular, directo ni actual para los miembros del Congreso de la República, salvo las excepciones generales de ley.

No obstante, como criterio rector para los honorables Congresistas, se sugiere observar las siguientes pautas:

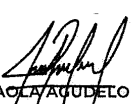
1. Inexistencia de Conflicto de Interés por Régimen General: No se configurará conflicto de interés cuando el congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro de los grados de ley, pertenezcan de manera general a la población de veteranos o pensionados de la Fuerza Pública, toda vez que las disposiciones aquí contenidas se aplican a la totalidad del grupo poblacional que cumpla con la condición fáctica y objetiva de abandono, en los términos de la excepción por beneficio general consagrada en el literal a) del artículo 286 de la Ley 5ª de 1994.
2. Conflicto de Interés por Beneficio Particular: Podrá configurarse un eventual conflicto de interés únicamente en aquellos casos donde el congresista, su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tenga un interés directo, actual y particular en la administración, operación, contratación o proveeduría de los hogares geriátricos, fundaciones o alianzas privadas que llegaren a cofinanciar el Programa, o que pretendan postularse para la adjudicación de los denominados “cupos mixtos” comerciales previstos en el articulado.

Corresponderá a cada Congresista, bajo su fuero y conforme a su análisis particular, evaluar si se encuentra inmerso en alguna de las causales de impedimento, aplicándose para todos los efectos el procedimiento legalmente establecido en el reglamento del Congreso.

Por las razones expuestas, que combinan un profundo sentido de dignidad hacia quienes sirvieron a la Patria, con una rigurosa responsabilidad fiscal y coherencia jurídica, pongo a consideración del Honorable Congreso de la República este proyecto de ley.

Por las razones expuestas, se solicita al honorable Congreso de la República dar trámite y aprobar el presente proyecto de ley.

De los honorables congresistas,


ANA PAOLA ACUDEO GARCÍA
Senadora de la República
Partido Político MIRA


MANUEL VIRGÚEZ PIRAQUIVE
Senador de la República
Partido Político MIRA


MARITZA ÁLVAREZ BARRERA
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA


CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN
Senador de la República
Partido Político MIRA



CONTENIDO	
Gaceta número 904 - Viernes, 31 de julio de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de Ley número 060 de 2026 Cámara, por medio de la cual se actualiza el reconocimiento económico por orden público para los miembros de la Fuerza Pública y el personal civil del Sector Defensa.....	1
Proyecto de Ley número 061 de 2026 Cámara, por medio de la cual se fortalece la participación de la ingeniería militar, los veteranos y la industria del sector defensa en el desarrollo nacional	6
Proyecto de Ley número 062 de 2026 Cámara, por medio de la cual se crea el Programa de Atención Integral para Veteranos y Pensionados Civiles del Sector Defensa en Estado de Abandono y se dictan otras disposiciones.....	14