

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE
LEY No. 420 DE 2024 CÁMARA

Bogotá, D. C., mayo 13 de 2025

Presidente

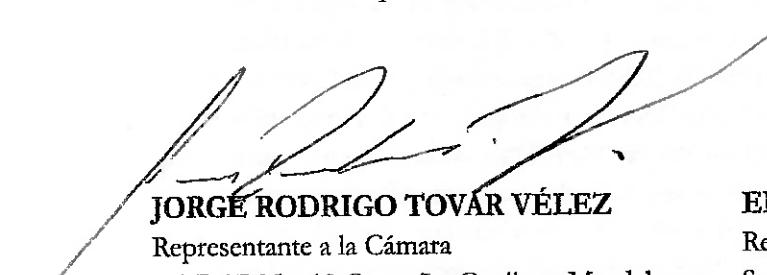
DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ
Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

REFERENCIA: Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley No. 420 del 2024 Cámara. *"Por medio de la cual se dignifican a los veteranos y sus familias, se modifica la ley 1979 de 2019 y se dictan otras disposiciones"*

Honorable señor Presidente,

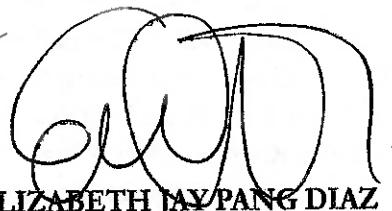
En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 420 de 2024 Cámara, *"Por medio de la cual se dignifican a los veteranos y sus familias, se modifica la ley 1979 de 2019 y se dictan otras disposiciones"*

De los Honorable Representante,



JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ

Representante a la Cámara
CITREP No. 12 Cesar, La Guajira y Magdalena
Asociación Paz es Vida (Pa-Vida)
Coordinador Ponente



ELIZABETH JAY PANG DIAZ

Representante a la Cámara
San Andrés, Providencia y Sta. Catalina
Partido Liberal
Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA

Nombre: Susana
Fecha: 15/05/2025 Ruta: 910
Página: 1102

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

La ley 1979 de 2019, es la normatividad actual en materia de reconocimiento y creación de beneficios de veteranos en Colombia. Esta norma tiene como objeto conceder beneficios y proporcionar políticas de bienestar, además, de reconocer, rendir homenaje y enaltecer la labor realizada por los veteranos. Esto, dada la misión constitucional y carga pública inusual de este grupo poblacional, que han realizado sacrificios que van desde el enfrentamiento constante a peligros, daños físicos irreparables, hasta numerosas muertes, las cuales durante años han sido enfrentadas por las familias de estos héroes, lo que también las convierte en un actor relevante en el proceso de defensa del país.

La misma norma estableció que los veteranos son todos los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, pensionados por invalidez y quienes ostenten la distinción de reservista de honor. También son veteranos todos aquellos que hayan participado en nombre de la República de Colombia en conflictos internacionales. Así como, aquellos miembros de la Fuerza Pública que sean víctimas, en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, por hechos ocurridos en servicio activo y en razón en ocasión del mismo.

En ese sentido si bien la ley 1979 de 2019, estableció beneficio para los veteranos y sus núcleos familiares; sin embargo, después de 5 años de su promulgación los veteranos siguen encontrando asimetrías en la participación en mesas de concertación, en la liquidación de pensión y también en los mecanismos de participación y de inclusión social por lo cual esta iniciativa intenta corregir esas pequeñas fallas.

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El contenido del presente Proyecto de Ley fue puesto a consideración en la Cámara de Representantes en la Legislatura 2022 – 2026 con el número 420 de 2024, radicado el día 10 de octubre de 2022 y publicado en la Gaceta No. 1247 de 2022. Posteriormente, en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, la Mesa Directiva designó a los Honorables Representantes Jorge Rodrigo Tovar Vélez y Elizabeth Jay-Pang Diaz como ponentes para primer debate de la iniciativa, quienes presentaron ponencia positiva con modificaciones, que fue puesta a consideración y aprobada sin modificaciones por la Comisión Segunda en la sesión ordinaria del día miércoles 07 de mayo de 2025 por las mayorías requeridas en la Ley.

Por su parte, para segundo debate fueron designados a través de medio magnético los mismos Representantes ponentes por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO

La presente Iniciativa Legislativa tiene por objeto ampliar los beneficios para los veteranos y sus núcleos familiares; corrigiendo las asimetrías existentes posteriores a la promulgación de la Ley 1970 de 2019 frente a la asignación de recursos en favor de los veteranos, hacia lo referente en la liquidación de pensión y también en los mecanismos de participación y de inclusión social.

Entendiendo que el aumento de beneficios para la población genera un impacto fiscal, esta iniciativa trae dos mecanismos para financiar los beneficios adicionales para la población veterana y sus núcleos familiares.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley cuenta en su estructura con diez (10) artículos. El **artículo primero** presenta el objeto de la iniciativa el cual establece una ampliación a los beneficiarios y los destinados a los miembros de la Fuerza Pública y sus familias, promoviendo la equidad e igualdad en el reconocimiento de su labor en la protección de la soberanía nacional. Asimismo, el **artículo segundo**, modifica el artículo 23 de la Ley 1979 de 2019 ampliando a los beneficiarios en la liquidación de la pensión de invalidez, siendo este beneficio ampliado para los Oficiales, Suboficiales, personal del Nivel Ejecutivo, Patrulleros de Policía, Agentes, Soldados Voluntarios e Infantes de Marina Voluntarios, Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, Soldados Profesionales de la Fuerza Aérea que hayan sido pensionados por invalidez. Los soldados, infantes de marina regulares y auxiliares de policía pensionados por invalidez debido a actos relacionados con su servicio tendrán derecho a una pensión equivalente al 100% del salario básico de un cabo tercero (Fuerzas Militares) o cabo segundo (Policía Nacional).

Por su parte, el **artículo tercero** otorga a las viudas, huérfanos y padres o madres de uniformados fallecidos una pensión equivalente al 100% del salario básico y las partidas computables que devengaba el fallecido al momento de su deceso. El **artículo cuarto** permite que los veteranos y sus familias (viudas y huérfanos) accedan a los programas sociales del

Estado sin necesidad de clasificación en el SISBEN., podrán acceder a todos los programas sociales del Estado sin que se les exija como requisito la clasificación en el SISBEN.

Su **artículo quinto** establece que para financiar los beneficios estipulados en los artículos 2 y 3, se crea la estampilla denominada "Veteranos con Discapacidad", que estará destinada a generar recursos específicos para estas prerrogativas. Esta estampilla será financiada mediante un gravamen del 0,5% sobre contratos estatales de obra, consultoría y suministro, así como transacciones relacionadas con armas, gestionadas por el Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos según lo establecido en el **artículo sexto**.

El **artículo séptimo** establece una contribución adicional para quienes tramiten la libreta militar de segunda clase, la cual será entre el 5% y el 10% del valor del trámite. Estos recursos se destinarán a apoyar políticas para veteranos, familias en condición de discapacidad, viudas y huérfanos. Las personas de estratos 1 y 2 estarán exentas de este pago, y el Ministerio de Defensa determinará el porcentaje aplicable para los estratos 3 a 6 en un plazo de seis meses tras la promulgación de la ley.

Por su parte, el **artículo octavo** garantiza el acceso a los beneficios para viudas, huérfanos, padres, madres y personal civil pensionado del Ministerio de Defensa mediante su inscripción en el registro único de veteranos, administrado por la Dirección de Veteranos y Rehabilitación Inclusivas. El **artículo noveno** adiciona un párrafo al artículo 5 de la Ley 278 de 1996, garantizando que se incluye un representante de los pensionados de las Fuerzas Militares, Policía Nacional o Ministerio de Defensa en las mesas de concertación de políticas salariales y laborales, con derecho a voto, designado por el Consejo de Veteranos. Finalmente, la ley entrará en vigor a partir de su promulgación, derogando las disposiciones que le sean contrarias según el **artículo décimo**.

IV. CONSIDERACIONES

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PERTINENCIA

La iniciativa refleja un avance en el reconocimiento de los derechos sociales y económicos de grupos vulnerables, vincula principios de justicia social y equidad al garantizar que los afectados por circunstancias adversas derivadas de su labor reciban un trato digno. Además, el enfoque redistributivo de recursos mediante mecanismos como la estampilla y la contribución sobre la libreta militar promueve una financiación sostenible de los beneficios sin sobrecargar

el presupuesto público. Esto no solo significa la labor, sino que también envía un mensaje claro de respaldo institucional, incentivando la moral y el compromiso de los actuales miembros de las Fuerzas Armadas. Además, al incluir a sus familias como beneficiarias, se asegura un enfoque integral en la compensación por los servicios prestados.

Asimismo, la implementación de esta ley puede tener un impacto positivo en la confianza institucional y en las relaciones entre el Estado y la Fuerza Pública. Sin embargo, también presenta desafíos logísticos y financieros que requieren una planificación cuidadosa. La creación de fuentes de financiación específicas, como la estampilla, y la priorización de los beneficiarios en programas sociales sin depender del SISBEN, son estrategias que refuerzan la sostenibilidad y viabilidad del proyecto. Esta iniciativa es pertinente y necesaria para cerrar brechas históricas en la protección de la Fuerza Pública y sus familias, promoviendo valores de justicia, equidad y gratitud hacia quienes arriesgan sus vidas por la seguridad y soberanía del país, aunque es menester resaltar que implica retos en su ejecución.

2. IMPACTO JURÍDICO

A. Sobre la protección constitucional de los miembros de la Fuerza Pública

La Constitución Política de Colombia establece disposiciones fundamentales que regulan la organización, funciones y responsabilidades de la Fuerza Pública, así como las obligaciones del Estado hacia sus miembros. Estos principios constitucionales se articulan directamente con la iniciativa legislativa analizada, que busca garantizar justicia social y protección económica y social para los uniformados y sus familias.

El artículo 216 define a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional como los únicos integrantes de la Fuerza Pública y establece el deber de todos los colombianos de defender la independencia nacional y las instituciones públicas cuando las circunstancias lo exijan. Este mandato pone en evidencia la importancia de reconocer y compensar adecuadamente a quienes, en cumplimiento de este deber constitucional, asumen riesgos significativos que pueden llevar a la invalidez o la pérdida de la vida. La iniciativa, al mejorar las pensiones de invalidez y otorgar beneficios económicos a las familias de los uniformados fallecidos, responde a esta obligación estatal de proteger a quienes garantizan la seguridad y soberanía del país.

Por su parte, el artículo 222 subraya la necesidad de promover el desarrollo profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública, asegurando que reciban formación en derechos humanos y fundamentos democráticos. La iniciativa no solo fortalece esta dimensión al dignificar la labor de los uniformados mediante el acceso a programas sociales y beneficios económicos, sino que también reconoce su papel en la construcción de un orden democrático y justo. Al incluir medidas de inclusión social y económica para los veteranos y sus familias, la propuesta legislativa contribuye a la materialización de este principio constitucional.

El artículo 223, que reserva al Gobierno el control exclusivo sobre la fabricación y porte de armas, también tiene una relación directa con la iniciativa al establecer una base para el gravamen propuesto en la estampilla "Veteranos con Discapacidad". Este mecanismo, que destina recursos provenientes de transacciones de armas y contratos relacionados, es una herramienta financiera innovadora para garantizar la sostenibilidad de los beneficios estipulados. De este modo, se refuerza el principio de control estatal sobre los recursos derivados de la seguridad nacional, vinculándolos a la protección de quienes han servido al país en este ámbito.

En concordancia, la iniciativa legislativa encuentra un sólido respaldo en las disposiciones constitucionales que rigen la Fuerza Pública, ya que desarrolla los principios de protección, promoción y reconocimiento de los derechos de sus integrantes. Al establecer beneficios tangibles y mecanismos de financiación sostenibles, la propuesta no solo cumple con los mandatos constitucionales, sino que también fortalece la relación entre el Estado y quienes han dedicado su vida a la defensa de la nación.

B. Sobre la Ley de Veteranos

La Ley 1979 de 2019, *"Por medio de la cual se reconoce, rinde homenaje y se otorgan beneficios a los veteranos de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones"*. La Ley de Veteranos en Colombia representa un avance significativo en el reconocimiento y protección de quienes han servido al país como miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Este marco normativo articula principios fundamentales de justicia social y equidad con la obligación estatal de retribuir a quienes han asumido riesgos extraordinarios en defensa de la nación. La iniciativa legislativa analizada se enmarca en este espíritu al ampliar y fortalecer las disposiciones de la ley, garantizando un mayor alcance y sostenibilidad de los beneficios otorgados.

La Ley de Veteranos establece como eje central el reconocimiento social y económico de los uniformados y sus familias, asegurando pensiones dignas para quienes han quedado en situación de invalidez y compensaciones justas para los familiares de aquellos que han perdido la vida en el cumplimiento de su deber. La iniciativa complementa este objetivo al actualizar las condiciones de las pensiones de invalidez, vinculándolas al 100% del salario básico devengado, y al incluir medidas específicas para soldados regulares y auxiliares de policía, quienes tradicionalmente enfrentaban mayor vulnerabilidad.

En conclusión, la Ley de Veteranos y la iniciativa legislativa analizada se complementan al promover un marco de justicia y dignificación para los miembros de la Fuerza Pública y sus familias. Juntas, refuerzan el compromiso del Estado con aquellos que han dedicado su vida a la defensa de la nación, asegurando su bienestar y reconocimiento en el presente y el futuro.

C. Sobre el contenido jurisprudencial en beneficio en la liquidación de la pensión de invalidez a miembros de la Fuerza Pública.

Sentencia 271/22. La Sala Plena concluye que el otorgamiento del beneficio previsto en el primer párrafo del artículo veintitrés de la Ley 1979 de 2019 encuentra pleno asidero en la Constitución. Esta conclusión se funda en las siguientes premisas, que coinciden con las etapas del escrutinio estricto de igualdad: i) la medida persigue un fin constitucionalmente imperioso, consistente en mejorar las condiciones económicas de los integrantes de las Fuerzas Armadas que sufren daños en su capacidad laboral como consecuencia de los actos meritorios que se refieren en la norma demandada, lo cual coincide con el mandato constitucional de brindar prestaciones de seguridad social de carácter particular a quienes se encuentren en estado de discapacidad debido a actividades relacionadas con el cumplimiento de fines del Estado; ii) la medida es efectivamente conducente y necesaria, pues, por las razones anotadas, satisface eficazmente el fin que persigue y, por otra parte, no existen otros medios menos lesivos que conlleven el cumplimiento del aludido fin; y iii) los beneficios que procura la medida excedan las restricciones que aquella produce respecto de otros valores o principios constitucionales.

La Sala Plena ha establecido que la «existencia de prestaciones especiales a favor de los miembros de la Fuerza Pública, lejos de ser constitucionales, pretenden hacer efectivos los principios de igualdad material y equidad». Esto es así en la medida en que, en lugar de otorgar privilegios injustificados, contrarios al principio constitucional de igualdad, procuran compensar a los integrantes de la Fuerza Pública por «el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo [y] por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente»

Los soldados e infantes de marina que obtuvieron la pensión de invalidez por enfermedad o accidente de origen común o por accidente de trabajo o enfermedad laboral son personas vulnerables. Acogiendo el mismo criterio expuesto en la Sentencia C-116 de 2021, observa que no lo son por su condición de retirados de las Fuerzas Militares, sino por el hecho de que padecen una pérdida apreciable de su capacidad psicofísica. Teniendo en cuenta dicha circunstancia, se encuentran legitimados para reclamar del Estado una protección de carácter reforzado. El deber correlativo que recae sobre esta corporación, en su calidad de institución integrante del Estado colombiano, exige emplear un juicio estricto de igualdad para evaluar la constitucionalidad de la norma demandada. Dicho razonamiento plantea el mejor escenario para asegurar la protección de sus derechos fundamentales.

3. CONSIDERACIONES DE LOS AUTORES DEL PROYECTO

Colombia ha vivido uno de los conflictos internos más prolongados de la historia moderna, dejando profundas cicatrices en la sociedad y en quienes fueron directamente partícipes en la defensa del país. Los veteranos, compuestos principalmente por ex militares y ex miembros de la policía, representan un grupo de personas que entregaron años de su vida al servicio de la nación. Sin embargo, a pesar de su innegable contribución a la estabilidad y seguridad nacional, los veteranos colombianos enfrentan obstáculos significativos en su reintegración a la vida civil, especialmente en áreas como acceso a salud, educación, empleo y bienestar social.

El fortalecimiento de los beneficios para los veteranos no solo es una cuestión de justicia social, sino que también tiene implicaciones directas para la estabilidad social, la economía y la construcción de paz en el país. Así, se explora las razones por las cuales el Estado colombiano debe priorizar y mejorar los beneficios para sus veteranos, destacando la relevancia de apoyar a quienes han sacrificado su bienestar personal en defensa de la nación.

i. Reconocimiento y justicia social: Reivindicación de los derechos de los veteranos:

Los veteranos son, en su mayoría, hombres y mujeres que han puesto su vida en riesgo para proteger al país. El fortalecimiento de sus beneficios representa un acto de justicia y reconocimiento hacia su labor. Mejorar las prestaciones para los veteranos no solo es una compensación justa, sino que refuerza el mensaje de que el Estado valora y respeta el sacrificio de quienes han servido.

ii. Apoyo en salud física y mental: Necesidad de atención integral.

Las secuelas físicas y psicológicas del servicio militar en zonas de conflicto son muchas veces devastadoras. En este contexto, los veteranos colombianos enfrentan desafíos importantes relacionados con traumas, heridas de combate, y estrés postraumático. A través de beneficios en salud especializados, el Estado no solo asegura su rehabilitación, sino que contribuye a que estas personas puedan retomar una vida plena y productiva.

iii. Reintegración y capacitación laboral: Mejorar la inclusión laboral para veteranos.

Muchos veteranos enfrentan problemas para encontrar empleo tras finalizar su servicio. Esto se debe en parte a la falta de habilidades transferibles y en parte a la estigmatización que existe hacia los excombatientes. Crear programas de capacitación y reintegración laboral permitiría a los veteranos integrarse a la economía, contribuyendo de manera positiva a la sociedad.

iv. Aporte al fortalecimiento de la paz y la reconciliación nacional.

Los veteranos tienen un rol fundamental en la construcción de paz en el país. Al proveerles beneficios, el Estado fortalece un compromiso con ellos y fomenta la reconciliación. Además, muchos veteranos pueden desempeñar un papel clave como líderes en las comunidades, siendo promotores de paz y de convivencia pacífica.

v. Fortalecimiento del tejido social y apoyo a las familias de los veteranos

El impacto del servicio militar afecta no solo al veterano, sino también a su familia. Proveer beneficios adecuados ayuda a que las familias tengan una mejor calidad de vida y garantiza un ambiente de apoyo y estabilidad emocional. Esto es crucial para que el veterano pueda integrarse de forma saludable a la vida civil.

vi. Mejora de la imagen y la confianza pública en las instituciones de seguridad.

Cuando el Estado cumple su compromiso con los veteranos, genera una percepción positiva en la sociedad, lo que refuerza la confianza en las instituciones. Un trato digno a los veteranos muestra que Colombia es un país comprometido con su gente, lo cual es crucial para la cohesión social y la legitimidad de las fuerzas de seguridad.

(100%) del salario básico devengado, en servicio activo, por un cabo tercero o su equivalente en las Fuerzas Militares, y un cabo segundo de la Policía Nacional.

PARÁGRAFO 2º. Para los soldados e infantes de marina regulares y auxiliares de policía de la Policía Nacional, que hayan sido pensionados por invalidez, originada en el servicio como consecuencia de actos meritorios del mismo, en combate o en accidente relacionado con el mismo, o por acción directa del enemigo, en tareas de mantenimiento o restablecimiento del orden público o en conflicto internacional, tendrán derecho a partir de la vigencia de la presente ley, a que el valor de la pensión de invalidez se le incremente al ciento por ciento (100%) del salario básico devengado, en servicio activo, por un cabo tercero o su equivalente en las Fuerzas Militares, y un cabo segundo de la Policía Nacional.

Artículo 3. Pensión de sobreviviente.: Las viudas, huérfanos, padres o madres que tengan pensión por el ministerio de defensa tendrá el derecho que se le pague el cien por ciento (100%) del básico y las partidas computables que devengaba el uniformado al momento de su deceso.

Artículo 4. Participación en programas sociales: El personal de veteranos y su núcleo familiar, viudas y huérfanos podrán participar en la oferta institucional y ser beneficiado en todos los programas sociales que oferte el estado colombiano y no se le exigirá como requisito la clasificación del SISBEN.

Artículo 5. Estampilla veteranos con discapacidad: Créase la Estampilla denominada "Veteranos en situación de discapacidad" con la finalidad de financiar las prerrogativas contenidas en los artículos 2 y 3 de la presente ley.

Artículo 6: Hecho generador. Establézcase el gravamen de la estampilla "Veteranos en situación de discapacidad" a los contratos estatales de obra, consultoría, y suministro, venta de armas y cualquier trámite que se desarrolle en el Departamento de Control Comercio de Armas, Municiones y Explosivos DCCA en Colombia. Este recurso será destinado para el financiar los beneficios que contiene esta ley y será del 0,5% del valor bruto de cualquier contrato.

Artículo 7. Contribución a expedición de libreta de Servicio Militar de segunda clase. Adiciónese un parágrafo nuevo al artículo 27 de la Ley 1861 de 2017, el cual quedará así:

PARÁGRAFO NUEVO. Toda persona que solicite su libreta militar se segunda clase, tendrá que hacer una contribución por un valor del 8% al 10% del valor del trámite, como requisito para adquirir la libreta militar.

La destinación de esos recursos se hará para las políticas a favor de los veteranos y familiares en condición de discapacidad, viudas y huérfanos de las fuerzas militares y de policía nacional, beneficiados por el artículo 23 de la ley 1979.

Las personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 quedan exentos de pagar la contribución de la que consta este artículo.

El ministerio de defensa, determina en los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley, el porcentaje que deberán pagar los estratos del 4 al 6.

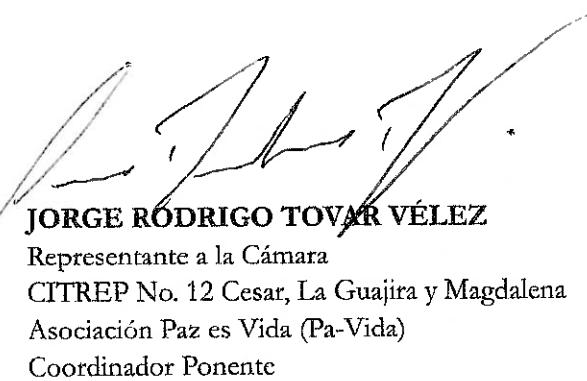
Artículo 8. Reconocimiento en el registro único de veteranos: Las viudas, huérfanos, padres, madres, personal civil del ministerio de defensa perteneciente al decreto 1214 con pensión, podrá acceder a todos los beneficios otorgados como veteranos previa inscripción en el registro único de veterano. Este reconocimiento se realizará ante la dirección de veteranos y rehabilitación inclusiva.

Artículo 9. Participación en mesa de concertación: Adíquese un parágrafo nuevo al artículo 5 de la ley 278 de 1996, el cual quedará así:

Parágrafo Nuevo: Participación en la mesa de concertación de políticas salariales y laborales: El personal con asignación de retiro o pensionado de las Fuerzas Militares, Policía Nacional o Ministerio de Defensa tendrá un representante con su respectivo suplente designado por el consejo de veteranos para participar en la mesa de concertación de políticas salariales y laborales con voto.

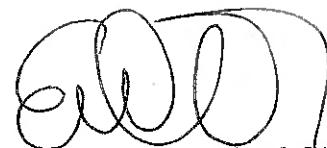
Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Representantes,



JORGE RODRIGO TOVAR VÉLEZ

Representante a la Cámara
CITREP No. 12 Cesar, La Guajira y Magdalena
Asociación Paz es Vida (Pa-Vida)
Coordinador Ponente



ELIZABETH JAY PANG DIAZ

Representante a la Cámara
San Andrés, Providencia y Sta. Catalina
Partido Liberal
Ponente