

Bogotá D.C., julio del 2026

Señor

DIEGO GONZÁLEZ

Secretario General

Senado De La República

E. S. D.

Asunto: Proyecto de Ley N°. ____ de 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”

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 No. _____ 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,

ANA PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República

Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por

Cundinamarca

Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República

Partido Político MIRA

CARLOS EDUARDO GUEVARA

VILLABÓN

Senador de la República

Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2026

(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 quién 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

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República
Partido Político MIRA

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2026
(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 períodos 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:** Las 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 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 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 7º 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 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 blindo 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 PAOLA AGUDELO GARCÍA

Senadora de la República
Partido Político MIRA

MARITZA ÁLVAREZ BARRERA

Representante a la Cámara por
Cundinamarca
Partido Político MIRA

MANUEL VIRGÜEZ PIRAQUIVE

Senador de la República
Partido Político MIRA

**CARLOS EDUARDO GUEVARA
VILLABÓN**

Senador de la República
Partido Político MIRA