



Bogotá D.C., julio del 2026

Señor

**JAIME LUIS LACOUTURE**

**Secretario General**

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Proyecto de Ley N°. \_\_\_\_ de 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»**

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 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 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 No. \_\_\_\_\_ DE 2026

(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 2º. 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 3º. 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 4º. 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 1º. Priorización territorial.** Se priorizarán las zonas afectadas por el

conflicto armado, regiones apartadas, zonas fronterizas, municipios PDET (Decreto 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 1º. 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 2º. 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 7º. 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 1º. 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 2º. 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 8º. 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 1º. 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 2º. 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 9º. 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 1º. 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 2º. 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 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

***«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 No. 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 párrafo 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 893 de 2017** : delimitación territorial de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—, criterio de priorización geográfica del artículo 4° del proyecto.

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

**Decreto 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 4º 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 6º 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 3º 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 1º 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 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